

Université de Montréal

**Plaidoyer pour une responsabilité intégrée de l'ONU : le
cas des opérations de paix**

par

Geoffrey NGAMILU

FACULTÉ DE DROIT

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maîtrise en droit international (LL.M.)

Avril 2011

© Geoffrey Ngamilu, 2011

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

**Plaidoyer pour une responsabilité intégrée de l'ONU :
le cas des opérations de paix**

présenté par :

Geoffrey NGAMILU

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Suzanne LALONDE, président-rapporteur

Isabelle DUPLESSIS, directeur de recherche

Renée-Claude DROUIN, membre du jury

Résumé

C'est avec beaucoup de complexité et d'ambiguïté que les opérations de la paix des Nations Unies se sont déployées sur la scène internationale au cours des dernières décennies. Si le déploiement de ces opérations reflète avant tout la matérialisation de l'un des buts fondamentaux de l'ONU, à savoir : le maintien de la paix et de la sécurité internationale (Article 1(1) de la *Charte des Nations Unies*), il n'en reste pas moins manifeste que les actions qu'elles entreprennent sur le terrain sont susceptibles de produire des effets préjudiciables pour les tiers. La question que pose le présent mémoire est donc de savoir si, et dans quelle mesure, la responsabilité de l'ONU est régie par le droit international lorsque des tiers subissent des dommages matériels et corporels du fait des troupes des opérations de paix des Nations Unies. Que prévoit le droit international ? Existe-t-il pour les victimes des voies de réparations ?

S'interroger sur la responsabilité de l'ONU suppose que l'on tienne compte avant tout de sa personnalité juridique internationale, car l'existence juridique de l'Organisation universelle constitue le postulat primaire sur lequel sera fondée sa responsabilité internationale. L'avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 11 avril 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* représente le moment précis de cette personnification de l'ONU sur la scène internationale. D'un point de vue plus substantiel, les contours de la responsabilité onusienne dans le contexte du maintien de la paix se dessineront autour d'un élément central : « le fait internationalement illicite ». Celui-ci comprend deux éléments; d'une part, un élément objectif consistant en un comportement précis (action ou omission) violant une obligation internationale; et, d'autre part, un élément subjectif attribuant à l'Organisation ce manquement au droit international.

Cette ossature de la responsabilité onusienne permettra d'appréhender de façon plus précise dans quelle mesure l'Organisation pourrait être tenue responsable de ses actes ou omissions dans le contexte du maintien de la paix. Plus encore, elle nous permet de plaider pour une responsabilité intégrée tenant compte des facteurs endogènes propres à toute situation, mais aussi faisant de l'individu dans le droit international des sujets dont les intérêts sont susceptibles de protection juridique.

Mots-clés : Droit international public, responsabilité internationale, Nations Unies, opérations de paix, personnalité internationale, avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 11 avril 1949 sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, fait internationalement illicite, Commission du droit international, maintien de la paix.

Abstract

It is with great complexity and ambiguity that the United Nations Peace Operations took place on the international scene during the last decade. Since their deployment reflects first and foremost one of the most fundamental goal of the United Nations Organization, namely: to maintain international peace and security (Section 1(1) of the *Charter of the United Nations*), it is predictable that the actions they undertake on the field may produce harmful effects for the third parties. The question raised by this thesis aims to discover if and to what extent the UN responsibility is governed by International Law when such third parties suffer from material and personal damages at the hand of UN Peace Operations troops. What does International Law provide? Are there any means of reparation for the victims?

Searching for the UN responsibility includes the supposition that the Organization possesses the international legal personality, because its legal existence represents the basic postulate on which its responsibility will be based. The Advisory Opinion of 11 April 1949 of the International Court of Justice on *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* constitutes the exact moment of the personification of the UN on the international scene. From a more substantial perspective, the outlines of the UN responsibility in the peacekeeping context are being drawn around one crucial element: « the internationally wrongful act ». This element includes two parts; on the one hand, an objective component which consists of a specific conduct (action or omission) breaching an international obligation; and, on the other hand, a subjective component attributing to the Organization the breach of this international obligation.

This framework of the UN responsibility will allow a better understanding of the extent to which the responsibility of the Organization can be retained for actions or omissions committed in a peacekeeping context. More importantly, it allows us to plead for a responsibility which encompasses not only the endogenous characteristics of each situation, but also a legal protection by International Law of the interest of each individual.

Keywords : Public International Law, international responsibility, United Nations, Peace Operations, international personality, Advisory Opinion of 11 April 1949 of the International Court of Justice on *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, internationally wrongful act, International Law Commission, peacekeeping.

Table des matières

Introduction.....	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. UNE BRÈCHE DANS LE PARADIGME ÉTATIQUE DE LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE.....	10
I. <i>L'AVIS SUR LA RÉPARATION DES DOMMAGES</i> : UNE CONSTRUCTION PRÉTORIENNE DE LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE ONUSIENNE	10
II. L'ONU <i>QUA PERSONA</i> OU LA TRANSFIGURATION DE L'ORGANISATION SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE	16
CHAPITRE I. LA PERSONNALITÉ ONUSIENNE EN DROIT INTERNATIONAL : RÉCIT D'UNE ÉVOLUTION	21
A) Attributs de la personnalité de l'ONU : entre orthodoxie et hétérodoxie	21
(i) L'indépendance ou la marque d'un « affranchissement »	22
(ii) La volonté distincte comme condition à la responsabilité onusienne.....	26
B) La personnalité « juridique » internationale : un nouveau paradigme pour l'ONU ?	32
(i) Le <i>ius contrahendi</i> ou la capacité d'agir sur le plan international	33
a) L'effectivité de la personnalité juridique issue de la capacité de contracter	34
b) La capacité de contracter de l'ONU est fonctionnelle	37
c) Consensualisme et immunité de juridiction dans la pratique des opérations de paix....	39
(ii) Le <i>ius respondendi</i> ou l'aptitude à être tenu responsable	45
a) La filiation juridique de la responsabilité onusienne dénoncée par la doctrine.....	46
b) L'ONU reconnaît explicitement sa responsabilité internationale	48
c) Les modes juridiques de règlement des différends.....	53
CHAPITRE II. LE FAIT GÉNÉRATEUR DE LA RESPONSABILITÉ ONUSIENNE : LA CONDITION DE L'ILLICITE.....	62
A) Distinction entre « faute » et « fait internationalement illicite » : une révolution copernicienne dans le monde de la responsabilité	64

(i) L'illicéité déterminée par le « fait » : rejet de la « faute aquilienne »	64
(ii) Désobjectivisation de la responsabilité internationale dans le travail de la C.D.I.	67
(iii) La violation d'une obligation internationale : responsabilité générale ou fonctionnelle?	71
B) Violations du droit international « in concreto » : chronique d'une taxinomie difficile	76
(i) Le contentieux <i>ex contractu</i> : responsabilité conventionnelle ou contractuelle ?.....	78
(ii) Le contentieux <i>ex delicto</i> : application du droit international aux opérations de paix ?..	85
a) La problématique de la coutume transposée aux opérations de paix : le cas du DIH ...	87
b) Application des droits de l'Homme aux opérations de paix : la loi des contrastes ?	99
CHAPITRE III. L'ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ À L'ONU :	
L'IMPUTATION DU FAIT ILICITE.....	117
A) L'absorption du fait illicite au nom du principe de l' « unité institutionnelle »	118
(i) Les opérations de paix des NU sont-elles des « organes » de l'ONU ?.....	119
(ii) Détermination de la qualité d'« agent » aux fins de l'attribution	123
(iii) La notion de lien fonctionnel : une attribution conditionnelle de responsabilité.....	127
B) L'articulation de la responsabilité entre l'ONU et ses États membres.....	134
(i) Problèmes posés par le critère du contrôle dans l'attribution de la responsabilité	137
(ii) Ajustement d'une responsabilité partagée : concurrente, solidaire ou subsidiaire ?	147
(iii) Application du principe de la réparation intégrale à l'ONU.....	155
Conclusion	160
Bibliographie	166
ANNEXE 1 : Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix, Doc. Nu A/45/594 (1990).....	184

ANNEXE 2 : Stratégie globale visant à éliminer l’exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies (dit « rapport Zeid »), Doc. NU A/59/710 (2005).....	200
ANNEXE 3 : Modèle d’accord entre l’ONU et les États membres qui fournissent du personnel et de l’équipement à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies; Doc. NU A/46/185 (1991).....	249
ANNEXE 4 : Rapport du Secrétaire général sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations unies, Doc. NU A/51/903 (1997).....	257
ANNEXE 5 : Circulaire du 6 août 1999 sur le respect du droit international humanitaire par les Forces des Nations Unies, Doc. NU ST/SGB/1999/13 (1999).....	280

Abréviations

A.F.D.I.	Annuaire Français de Droit International
A.G.	Assemblée générale
A.I.D.I.	Annuaire de l'Institut de Droit International
A.J.I.L.	American Journal of International Law
A.J.N.U.	Annuaire Juridique des Nations Unies
Am. Soc’y Int’l. L. Proc.	American Society of International Law Proceedings
Am. U. L. Rev.	American University Law Review
Buff. Hum. Rts. L. Rev.	Buffalo Human Rights Law Review
B.Y.B.I.L.	British Year Book of International Law
Can. Y.B. Int’l L.	Canadian Year book of International Law
C.C.I.	Chambre de Commerce International
C.D.I.	Commission du droit international
C.E.D.H.	Cour Européenne des Droits de l’Homme
C.I.J.	Cour internationale de Justice
C.N.U.D.C.I.	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
Colum. Hum. Rts. L.Rev.	Columbia Human Rights Law Review
Cornell Int’l L.J.	Cornell International Law Review
C.P.J.I.	Cour permanente de Justice internationale
Doc. NU	Document des Nations Unies
Denv. J. Int’l. & Pol’y	Denver Journal of International Law and Policy
D.I.H.	Droit international humanitaire

D.I.P.	Droit international public
E.J.I.L.	European Journal of International Law
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
Harv. Int'l L. J.	Harvard International Law Journal
Hum. Rts. Q.	Human Rights Quarterly
I.C.L.Q.	International and Comparative Law Quarterly
Int'l Aff	International Law Affairs
Int'l L.F.D.	International Law FORUM Du Droit International
Int'l Org. L. R.	International Organization Law Review
Int'l Peacekeeping	International Peacekeeping
IO	International Organization
I.R.R.C.	International Review of the Red Cross
J.D.I.	Journal du droit international
J.H. Int'l L.	Journal of Human Right International Law
K.F.O.R.	Force internationale de sécurité au Kosovo
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
Mich. J. Int'l L.	The Michigan Journal of International Law
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MONUC	Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo
M.P.Y.U.N.L.	Max Planck Yearbook of United Nations Law

NU	Nations Unies
N.Y.U.J. Int'l L. & Pol	New York University Journal of International Law and Politics
OI	Organisation Internationale
OMP	Opérations de maintien de paix
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUC	Opérations des Nations Unies au Congo
ONUSOM II	Opération des Nations Unies en Somalie II
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
P.U.B.	Presses Universitaires de Bruxelles
P.U.F.	Presses Universitaires de France
U.N.	United Nations
R.C.A.D.I.	Recueil des Cours de l'Académie de Droit international
R.G.D.I.P.	Revue Générale de Droit International Public
R.I.C.R.	Revue Internationale de la Croix Rouge
R.T. Can	Recueil des traités du Canada
R.T.N.U.	Recueils de Traités des Nations Unies
R.T.S.D.N.	Recueil des Traités de la Société des Nations
S. F. D. I.	Société Française pour le Droit International
SOFA	Statute of Force Agreement
SOMA	Status of Mission Agreement
Stan. J. Int'l L.	Stanford Journal of International Law

Syracuse J. Int'l L. & Com.	Syracuse Journal of International Law and Commerce
U. Rich. L. Rev.	University of Richmond Law Review
Va. J. Int'l L.	Virginia Journal of International Law
Y. Int'l H. L.	Yale International Journal of Human Law
Yale J. World Pub.	Yale Journal of World Public Order

*À la mémoire de Blaise Romain Ngamilu Awiry
et Martine Dujardin*

Remerciements

Je tiens à remercier ma famille et toutes les personnes proches qui m'ont soutenu d'une manière ou d'une autre tout au long de cette aventure. Je tiens à remercier tout particulièrement Liliane Lukusa pour sa précieuse contribution à l'achèvement de ce mémoire. Aussi, je tiens à exprimer mes plus profonds remerciements à ma directrice de recherche, Isabelle Duplessis pour son aide précieuse, sa patience, ses encouragements, et surtout pour avoir partagé sa passion du droit international public avec moi.

Introduction

Au cours des dernières décennies, le développement des opérations de paix des Nations Unies (NU) fut essentiel pour la gestion des nouveaux conflits de la scène internationale¹. Perçues à la fois comme de simples outils d'interpositions ou comme de véritables mesures coercitives, ces opérations issues de la pratique de l'Organisation des Nations Unies (ONU)² reflètent la matérialisation de l'un des buts fondamentaux de l'Organisation universelle : le maintien de la paix et de la sécurité internationale (Article 1(1) de la *Charte des Nations Unies*)³. Développées en raison d'une inflation des menaces contre la paix et en particulier des violations graves aux droits de l'homme à l'intérieur des États, les opérations de paix ne furent pas seulement multipliées sur le théâtre de nombreux conflits, mais connurent également une extension qualitative de leurs pouvoirs⁴.

¹ Pour connaître les opérations de paix des NU qui sont terminées et celles qui sont en cours, voir en ligne <http://www.un.org/fr/peacekeeping/>; <http://www.operationspaix.net/> (consulté le 18 janvier 2011).

² Ugo VILLANI, « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », (2001) 290 *R.C.A.D.I.* 225, 392.

³ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7.

⁴ Ray MURPHY, *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 4; Boutros BOUTROS-GALI, « Beyond Peacekeeping », (1992) 25 *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.* 113, 115; Christian SCHRICKE, « L'agenda pour la paix de Boutros-Ghali : analyse et premières réactions », (1992) 38 *A.F.D.I.* 11, 13-18; Michael LIPSON, « A “garbage can model” of UN Peacekeeping », (2007) 13 *Global Governance* 79, 88.

C'est dans les années 50 que les premières opérations de paix développèrent des caractéristiques considérées aujourd'hui comme étant *classiques*⁵ : 1) le consentement de l'État, sur le territoire duquel l'opération doit être menée, est requis avant que l'opération ne prenne place (principe du consensualisme)⁶; 2) le rôle de « tampon » joué par l'opération entre les belligérants doit primer afin que celle-ci conserve son impartialité (fonction conservatoire)⁷; et 3) l'emploi des armes ne peut être justifié que pour les cas de légitime défense (utilisation défensive de la force)⁸. C'est sous cet aspect classique que se développa l'idée d'un maintien de la paix (*peacekeeping*) relevant bien indirectement de la *Charte des NU*. En effet, il faut rappeler que les opérations de paix ne sont pas explicitement prévues par le Chapitre VI et VII de la *Charte*⁹; ce qui fera notamment dire au Secrétaire général de l'époque Dag Hammarskjöld qu'elles sont issues d'un Chapitre VI (bis).

⁵ U. VILLANI, *loc. cit.*, note 2, p. 393-395; Marrack GOULDING, « The Evolution of United Nations Peacekeeping », (1993) 69 *Int'l Aff.* 451; Roy S. LEE, « United Nations Peacekeeping: Development and Prospects », (1995) 28 *Cornell Int'l L. J.* 619, 622-624. Voir aussi à ce sujet, le Rapport *Brahimi*, Doc. NU A/55/305-S/2000/809 (2000), qui évalue le système des opérations de paix des NU et revoit les différentes caractéristiques de ces opérations. C'est le Secrétaire général des NU de l'époque, Koffi Annan, qui chargea un groupe de haut niveau (présidé par M. Lakhdar Brahimi, ancien Ministre algérien des affaires étrangères) d'entreprendre une étude approfondie des activités de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité, et de présenter un ensemble clair de recommandations précises, concrètes et pratiques afin de permettre à l'Organisation de mener ses activités de façon plus satisfaisante et efficace dans le futur.

⁶ Souvent, un accord interviendra entre l'Organisation et l'État hôte; voir à titre d'exemple le *modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix*, Doc. NU A/45/594 (1990). Le document est reproduit à l'Annexe 1 du présent mémoire.

⁷ Voir le Rapport *Brahimi*, Doc. NU A/55/305-S/2000/809 (2000), p. 10, par. 49.

⁸ *Id.*, p. 10, par 50.

⁹ Il faut noter que le Chapitre VI de la *Charte des NU* prévoit le règlement pacifique des différends alors que le Chapitre VII quant à lui prévoit les conditionnalités de mesures coercitives en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression.

Les opérations des années 90, mises en place surtout dans le cadre de conflits internes/transnationaux¹⁰, témoigneront quant à elles d'un éloignement empirique du modèle originaire des opérations de paix¹¹. À la logique traditionnelle du *peacekeeping* se juxtaposeront des opérations possédant de véritables *pouvoirs coercitifs* basés sur le Chapitre VII de la *Charte* onusienne¹². Désormais, le consensualisme et la neutralité qui étaient de rigueur autrefois semblent laisser place à une utilisation récurrente de l'imposition de la paix (*peace enforcement*).

À l'heure actuelle, que les opérations de paix soient consensuelles ou coercitives, elles sont avant tout multifonctionnelles alliant à la fois prévention de conflits, assistance humanitaire, rétablissement et consolidation de la paix (*peacebuilding*)¹³. Ce caractère *sui generis* des missions effectuées par les Forces des NU se prête difficilement à la

¹⁰ Voir le Rapport *Brahimi*, préc., note 6, par. 18. Le rapport *Brahimi* nous indique que depuis la fin de la guerre froide, les conflits internes ont souvent eu un caractère « transnational » marqué, notamment par l'influence d'acteurs extérieurs au conflit tel que : « protecteurs politiques; marchands d'armes; acheteurs de produits d'exportation illicite; puissances régionales qui font entrer leurs propres forces en lice; et États voisins qui accueillent des réfugiés parfois systématiquement contraints de fuir leurs foyers ».

¹¹ R.S LEE, *loc. cit.*, note 4, pp. 624-626.

¹² U. VILLANI, *loc. cit.*, note 2, p. 392-395; B. BOUTROS-GALI, *loc. cit.*, note 3, p. 120; Brian D. TITTEMORE, « Belligerents in Blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations », (1997) 33 *Stan. J. Int'l L.* 61, 80-83. Le rapport *Brahimi*, préc., note 6, par. 53, nous indique que des mesures coercitives ont toujours été confiées à des coalitions d'États volontaires avec l'autorisation du Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la *Charte*.

¹³ Voir le supplément à l'agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali à l'occasion du cinquantenaire de l'ONU, Doc. NU A/50/60-S/1995/1, par. 21 : « L'ONU a été appelée à entreprendre des tâches d'une diversité sans précédent : contrôle du cessez-le-feu, regroupement et démobilisation de forces, réinsertion des combattants dans la vie civile et destruction de leurs armes; mise au point et exécution de programmes de déminage; rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées; octroi d'une assistance humanitaire; supervision des structures administratives existantes; mise en place de nouvelles forces de police; vérification du respect des droits de l'homme; mise au point et supervision de réformes constitutionnelles, judiciaires et électorales; observation, supervision, voire organisation et contrôle d'élections; et coordination de l'appui destiné au redressement économique et à la reconstruction ». Voir en particulier pour l'action humanitaire Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, « Action humanitaire et Chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies », (1993) 39 *A.F.D.I.* 105.

caractérisation¹⁴; et c'est pour cette raison que, dans le cadre de notre étude, nous utiliserons le terme « opération de paix » en tant qu'appellation générique des opérations entreprises par l'ONU, comprenant à la fois les opérations de maintien de la paix (OMP) – opérations consensuelles issues du Chapitre VI bis de la *Charte* – et les opérations coercitives dont les pouvoirs sont basés sur le Chapitre VII de la *Charte*.

Au terme de ce bref exposé introductif, il n'est pas faux d'affirmer que l'image kaléidoscopique qui ressort des opérations de paix nous fait prendre conscience de l'importance que constitue l'établissement d'une responsabilité internationale pour l'ONU. Même si le but de l'Organisation est avant tout d'assurer le maintien de la paix et la sécurité internationale, il n'en reste pas moins manifeste que les actions qui sont entreprises sur le terrain puissent produire des effets préjudiciables pour les tiers. Dans les années 60, par exemple, les ressortissants de certains pays – notamment la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, la Grèce – subirent des dommages matériels (perte de biens) et corporels (blessures et décès) du fait des troupes de l'opération des NU au Congo (ONUC). Toujours en République Démocratique du Congo, en 2005, des allégations de viol, de pédophilie et de prostitution ont été tenues à l'encontre du personnel onusien. C'est d'ailleurs à la suite de ces allégations que l'Organisation internationale mènera sa première analyse approfondie sur l'exploitation et les abus sexuels imputables aux agents

¹⁴ Marten ZWANENBURG, *Accountability of Peace Support Operations*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 10-11; Dag HAMMERSKJÖLD, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, 2^e éd., New York, UN Department of Public Information, 1990, p. 4; Daphna SHRAGA, « The United Nations as an Actor Bound by International Humanitarian Law », (1998) 5 *Int'l Peacekeeping* 64, 74-76.

du maintien de la paix des NU¹⁵. Le rapport du Prince Zeid (représentant de la Jordanie et rapporteur spécial pour le Secrétaire général sur la question) indique qu'entre mai et septembre 2004, la Mission de l'ONU en République Démocratique du Congo (MONUC) a reçu 72 allégations d'exploitation et d'abus sexuels¹⁶. Le rapport dénonce l'existence de ces pratiques répréhensibles ayant déjà eu cours en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Cambodge, au Timor-Leste au début des années 90, et en Afrique de l'Ouest en 2002.

Plus récemment, en Haïti (2010), la Mission des NU pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) a été accusée d'avoir accidentellement introduit la bactérie du choléra dans l'île, ayant fait plus de 3000 morts. Une enquête épidémiologique internationale conduite par le professeur français Renaud Piarroux recommande d'ailleurs de « revoir au plus vite les procédures de contrôle qui auraient pu éviter cette catastrophe biologique, en particulier celles relatives à la surveillance médicale des troupes intervenant dans des missions de l'ONU et celles relatives aux installations sanitaires (latrines, évacuation des excréta) des camps hébergeant ces troupes »¹⁷. Et tout cela sans compter les accusations de mauvaise gestion, de fraudes et de malversations commises par le contingent onusien

¹⁵ *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies* (dit « rapport Zeid »), Doc. NU A/59/710 (2005). Le Comité spécial des OMP des NU pria le Secrétaire général de l'époque, Kofi Annan de présenter un rapport complet sur la question de l'exploitation et des abus sexuels imputables aux personnels de maintien de la paix des NU. À cette fin, le Secrétaire nomma le Prince Zeid à titre de rapporteur spécial. Le document est reproduit à l'Annexe 2 du présent Mémoire.

¹⁶ *Id.* p. 11.

¹⁷ Rapport de mission sur l'épidémie de choléra en Haïti, publiée dans le journal « le monde diplomatique », Benjamin Fernandez, *L'échec des Nations unies en Haïti*, 12 janvier 2011, en ligne <http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2011-01-12-Haiti> (consulté le 18 janvier 2011).

par le passé¹⁸. La question se pose alors de savoir si, et dans quelle mesure, la responsabilité internationale de l'Organisation universelle est régie par le droit lorsque ce type de situation fait surface. Que prévoit le droit international lorsque de tels actes ou omissions se produisent ? Existe-t-il pour les victimes des voies de réparation ?

Notre étude constatera que la responsabilité de l'ONU en matière de maintien de la paix passe surtout par la délimitation d'une responsabilité intégrée par opposition à une responsabilité générale. Si l'énonciation de grands principes semble se révéler indispensable à l'établissement de toute conséquence légale (appréciation de la responsabilité *in abstracto*), le caractère *sui generis* des opérations de paix et de l'environnement dans lequel elles évoluent nécessite l'élaboration d'une responsabilité pratique tenant compte des facteurs endogènes propres à toute situation (appréciation *in concreto*). Ainsi, afin d'identifier les tenants et les aboutissants de cette responsabilité intégrée, il est à notre sens pertinent de prendre en considération aussi bien les fondements qui ont été développés par la jurisprudence internationale, que la pratique de l'Organisation universelle à l'aune du projet de codification de la Commission du Droit International des NU (C.D.I.) sur la responsabilité des organisations internationales¹⁹.

L'importance de prendre en considération ce projet relève du fait que depuis plus d'un demi-siècle, la responsabilité internationale est inscrite à l'agenda de la C.D.I. Bien

¹⁸ Voir le journal « The Washington Post », Colum Lynch, *U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping*, 18 décembre 2007, en ligne <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/17/AR2007121701914.html> (consulté le 18 janvier 2011).

¹⁹ À sa cinquante-quatrième session (2002), la Commission a décidé d'inscrire le sujet « Responsabilité des organisations internationales » à son programme de travail. *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-septième session, Supplément No 10 (A/57/10)*, chap. VIII.B, para. 461.

que l'objet des premiers travaux concernait la responsabilité internationale des États pour fait internationalement illicite, un consensus s'est dégagé autour de certains principes essentiels à l'institution de la responsabilité internationale. Le projet de codification de la responsabilité des organisations internationales – lequel est toujours en cours – fut initié à la demande de l'Assemblée générale (AG) des NU (résolution 56/82 du 12 décembre 2001) et cherche à compléter le projet d'articles sur la responsabilité des États. À cette fin, la C.D.I. créa un groupe de travail et nomma le professeur Giorgio GAJA en tant que rapporteur spécial²⁰.

En guise de prélude, nous exposerons donc ce qui fut une construction prétorienne novatrice : l'avis de la Cour Internationale de Justice (C.I.J.) sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*²¹ (ci-après *l'avis sur la réparation des dommages*). Cet avis rendu le 11 avril 1949 représente le moment précis de la personnification de l'ONU sur la scène internationale, créant ainsi une brèche dans le paradigme étatique de la personnalité internationale qui prévalait jusqu'à lors. L'existence juridique de l'Organisation universelle reconnue par la Cour constituera le

²⁰ Pour apprécier le travail effectué par la C.D.I. sur le sujet, voir le site de la Commission en ligne <http://www.un.org/law/ilc/>. À l'heure actuelle, 2 rapports ont été rendu par le groupe de travail en 2002 (Rapport de la C.D.I., A/57/10 et Rapport de la C.D.I., A/58/10) et 7 rapports ont été réalisés par le rapporteur spécial de 2003 à 2009 (Doc NU A/CN.4/532, Doc NU A/CN.4/541, Doc NU A/CN.4/553, Doc NU A/CN.4/564, Doc NU A/CN.4/583, Doc NU A/CN.4/597 et Doc NU A/CN.4/610).

²¹ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, C.I.J. rec. p. 174.

postulat primaire sur lequel sera fondée sa responsabilité internationale (chapitre préliminaire)²².

Une fois les jalons de la responsabilité onusienne posés, nous allons traiter en trois grandes parties du contenu de cette responsabilité. Le premier volet de l'analyse aura pour but de cerner les attributs de l'ONU – reliés à la responsabilité internationale et au maintien de la paix – qui en font une entité à part entière dans un ordre juridique conçu jadis par et pour les États (Chap. I). Les deuxième et troisième volets de notre plaidoyer auront comme référence le projet d'articles de la C.D.I. sur la responsabilité des organisations internationales. Celui-ci sera utilisé à titre de *ratio scripta* (autorité de raison), étant donné qu'il ne possède – provisoirement – aucun caractère contraignant. On notera qu'à travers les premières moutures du projet, la Commission présenta les principes généraux de la responsabilité internationale sous les traits d'un « fait internationalement illicite »²³; celui-ci supposant à son tour deux éléments ; d'une part, un *élément objectif* consistant en un comportement précis (action ou omission) violant une obligation internationale (Chap. II); et, d'autre part, un *élément subjectif*, indissociable du précédent, attribuant à l'Organisation ce manquement au droit

²² Henry G. SCHERMERS and Niels M. BLOKKER, *International Institutional Law*, 3^e éd., La Haye, Martinus Nijhoff, 1995, p. 976; William E. HOLDER, « Can International Organizations be Controlled? Accountability and Responsibility », (2003) *Am. Soc'y Int'l. L. Proc.* 231 : « [...] the concept of "international legal personality" is invoked as the touchstone »; Chanaka WICKREMasinghe and Guglielmo VERDIRAME, « Responsibility and Liability for Violations of Human Rights in the Course of UN Field Operations », in Craig SCOTT, *Torture as Tort: Comparative Perspectives on the Development of Transnational Human Rights Litigation*, Oxford, Hart Publishing, 2001, pp. 471-472.

²³ Doc. UN A/58/10 (2003), p. 20; voir art. 3 du projet : « 1) Tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale; 2) Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission : a) Est attribuable à l'organisation internationale en vertu du droit international; et b) Constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation internationale ».

international (Chap. III). Sous une apparente clarté, nous verrons que cette énonciation soulève en réalité de profondes difficultés lorsqu'elle est transplantée à la pratique des opérations de paix.

En définitive, l'objectif poursuivi par notre plaidoyer sera de démontrer que la pratique des opérations de paix constitue l'expérience cruciale (*l'experimentum crucis*) qui permettra de mettre en relief la responsabilité onusienne. Afin que cette responsabilité ne soit pas purement issue de la phraséologie, mais au contraire, porte les conséquences des violations commises sur le terrain des opérations, il sera essentiel de développer une responsabilité intégrée. Il ne nous reste plus qu'à voir quels en sont les éléments constitutifs.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. UNE BRÈCHE DANS LE PARADIGME ÉTATIQUE DE LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE

Jadis considéré comme le parangon naturel de la société internationale, l'État y occupa pendant longtemps une place de choix, et ce, au détriment d'une diversité de sujets de droit de plus en plus présents²⁴. Traditionnellement, les États étaient les seuls détenteurs de la personnalité internationale; ils étaient seuls à être titulaires de droits et d'obligations définis par le droit international²⁵. *L'avis sur la réparation des dommages* a remis en cause ce paradigme étatique de la personnalité internationale. Il représente désormais une véritable construction prétorienne de la personnalité onusienne (I), et va permettre à l'Organisation d'être transfigurée sur la scène internationale (II).

I. L'AVIS SUR LA RÉPARATION DES DOMMAGES : UNE CONSTRUCTION PRÉTORIENNE DE LA PERSONNALITÉ INTERNATIONALE ONUSIENNE

Il est d'abord important de souligner que *l'avis sur la réparation des dommages* met en avant une caractéristique symptomatique des organisations internationales : l'existence

²⁴ Daniel P. O'CONNELL, « La personnalité en droit international », (1963) 67 *R.G.D.I.P.* 5, 24; Giovanni DISTEFANO, « Observations éparses sur les caractères de la personnalité juridique internationale », (2007) 53 *A.F.D.I.* 105, 127; C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 178 : « [...] Le développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par les exigences de la vie internationale, et l'accroissement progressif des activités collectives des États a déjà fait surgir des exemples d'action exercée sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des États ».

²⁵ D. P. O'CONNELL, *loc. cit.*, note 24, pp. 6-7; Clyde EAGLETON, « International Organizations and the Law of Responsibility », (1950) 76 *R.C.A.D.I.* 319, 341 : « the word "state" has long been a synonym for the term "legal person" since it was the only legal person under international law. This, however, was simply a matter of fact or of practice: it does not follow that there could not be other legal persons aside from states ». Voir aussi Prosper WEIL, « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », (1992) 237 *R.C.A.D.I.* 9, 100. L'auteur nous indique que « [t]raditionnellement, [...] les États étaient seuls à agir sur la scène du droit international ; ils étaient seuls à être titulaires des droits et obligations définis par le droit international, et ce sont les droits et obligations des États dans leurs relations mutuelles que le droit international avait pour objet exclusif de définir ».

de leur personnalité juridique n'est que rarement *explicitée* dans la charte constitutive. De ce fait, il est souvent nécessaire de se prêter à une analyse rigoureuse du texte fondateur afin d'y déceler les éléments déterminants qui feront de l'organisation une personne morale internationale.

L'ONU n'échappe pas à cette réalité dont les relents se font sentir d'abord sur le plan interne. En effet, la *Charte des NU* esquisse à son article 104 que : « [l']Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts »²⁶. Dans la mesure où l'on admet que la capacité juridique est le corollaire de la personnalité juridique, il devient donc difficile de nier à l'entité onusienne la possibilité de s'acquitter de tous les actes nécessaires reliés à ses fonctions et à la défense de ses intérêts. C'est donc par un raisonnement inductif qu'il convient de reconnaître que la *Charte* onusienne accorde à l'Organisation une *personnalité juridique interne*. Cela dit, il faut remarquer qu'une personnalité juridique interne ne permet pas, *ipso facto* voire *ipso jure*, à l'Organisation d'exister au sein de l'ordre international.

Dans un cours de l'Académie de droit international de La Haye, le Professeur Clyde EAGLETON indiquait relativement à la personnalité internationale des Nations Unies que :

²⁶ Dominique CARREAU, *Droit international*, 9^e éd., Paris, Pédone, 2007, pp. 356-357. Selon l'auteur, « [...] Les chartes constitutives des organisations internationales sont souvent très lacunaires en ce qui concerne le contenu de cette capacité interne des organisations internationales. L'art. 104 précité de la charte de l'ONU fournit un excellent exemple de cette tendance ».

« If we look at the Charter as a whole, and at the practice which has developed under it, the evidence is overwhelming that the United Nations must be regarded as having an international juridical personality [...] the Charter in various places gives to it rights and duties which could only belong to an international person »²⁷.

À l'époque, il fallait pourtant bien admettre que la *Charte* ne contenait aucune disposition *spécifique* en la matière. L'occasion qui fut offerte de réparer cette fâcheuse lacune sera d'origine prétorienne. En effet, tel que nous allons le voir, la C.I.J. va reconnaître la *personnalité internationale* de l'ONU par une construction théorique inductive, c'est-à-dire essentiellement composée de faisceaux d'indices issus des dispositions de la *Charte* des NU et de la pratique de l'Organisation.

C'est à la suite d'un attentat commis par des extrémistes israéliens à l'égard du médiateur des NU pour la Palestine, le comte Folke Bernadotte et de l'un de ses collaborateurs, que la question de l'existence légale de l'ONU s'est posée²⁸. Indépendamment de l'indemnisation à laquelle avait droit la famille des victimes se posa la question de savoir si l'ONU pouvait prétendre à une réparation, de la part de l'État souverain d'Israël, pour le dommage qu'elle avait subi du fait de l'assassinat de l'un de ses fonctionnaires. Trois questions furent développées par le Secrétariat général des NU et soumises à l'attention de l'Assemblée générale. L'auteur Yuen-li LIANG nous révèle la substance de cette requête particulière :

²⁷ C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, p. 336. L'auteur cite notamment les articles 17(2), 19, 25, 43, 63, 79, 81 et 105 de la *Charte des NU* pour illustrer le fait que l'Organisation possède une personnalité juridique internationale.

²⁸ *Mémoire au Secrétariat général concernant les réparations pour dommages corporels subis au service des Nations Unies*, Doc. NU A/674 (1948).

« It was assumed by the Secretary General that the General Assembly would not desire to enter into a determination of responsibility in individual cases, but might consider the general questions of law, policy and procedure which were involved. With this in view three specific questions were submitted for the consideration of the General Assembly. These were:

- (1) Whether, in the view of the General Assembly, a state may have a responsibility as against the United Nations for injury to or death of an agent of the United Nations;
- (2) What should be the general policy with respect to the reparations or measure of damages which should be claimed;
- (3) What should be the procedure for the presentation and settlement of claims »²⁹.

L'Assemblée générale ayant considéré la requête du Secrétaire général, une demande d'avis consultatif sera adressée à la C.I.J. afin que celle-ci réponde notamment à la question suivante : l'ONU a-t-elle qualité pour présenter contre le gouvernement responsable *de jure* ou *de facto* (en l'occurrence l'État d'Israël) une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés à elle-même, à ses agents en tant que victimes ou à ses ayants droits³⁰?

Le *ratio* qui fonde la position de la Cour internationale mérite d'être cité *in extenso* afin de saisir l'essence même de la personnalité juridique internationale. Le premier considérant que la Cour utilise afin de poser son raisonnement se présente sous la forme d'une interrogation :

²⁹ Yuen-li LIANG, « Notes on Legal Questions concerning the United Nations », (1949) 43 *A.I.J.L.* 460, 461.

³⁰ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 175; *id.*, p. 466; Quincy WRIGHT, « The jural personality of the United Nations », (1949) 43 *Am. J. Int'l. L.* 509, 510.

« Mais, dans l'ordre international, l'Organisation a-t-elle une nature qui comporte la qualité pour présenter une réclamation internationale ? Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord déterminer *si la Charte a donné à l'Organisation une condition telle qu'elle ait vis-à-vis de ses Membres des droits dont elle ait qualité pour leur en demander le respect*. En d'autres termes, l'Organisation est-elle revêtue de la personnalité internationale ? »³¹ (le *soulignement* est nôtre).

Les juges de la C.I.J. effectueront ainsi l'exégèse du texte de la *Charte des NU* afin d'apprécier l'étendue des capacités de l'Organisation et de l'indépendance dont elle dispose pour accomplir ses fonctions :

« La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmonisent les efforts des Nations vers les fins communes définies par elle (article premier, par. 4). Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des Membres par rapport à l'organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle (article 2, par. 5), d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, en autorisant l'Assemblée générale à leur adresser des recommandations, en octroyant à l'Organisation une capacité juridique, des privilèges et immunités sur le territoire de chacun de ses Membres, en faisant prévision d'accords à conclure entre l'Organisation et ses membres »³².

Il n'y aurait donc pas lieu de nier la personnalité internationale de l'ONU si l'on se réfère aux pouvoirs qui lui ont été conférés par ses Membres. Après tout, quelle aurait été l'utilité d'assigner à l'Organisation une mission propre sans lui accorder les moyens de la réaliser ? La Cour aura l'intime conviction que « [p]our atteindre ces buts [ceux qui sont énoncés dans la *Charte*] il est indispensable que l'Organisation ait

³¹ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 178.

³² *Id.*, pp. 178-179.

la personnalité internationale »³³; et c'est en s'appuyant sur la méthode d'interprétation dite de « l'effet utile »³⁴ qu'elle conclura que :

« [...] l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits - et elle l'a fait - qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. [...] On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions »³⁵.

Au terme de cette brillante dialectique, le *dictum* de la Cour pourrait se résumer de la façon suivante : l'ONU qui est « revêtue de la personnalité internationale », possède « la capacité d'agir sur le plan international » et « d'être titulaire de droits et devoirs internationaux »³⁶. Même si certains avancent l'idée que cette jurisprudence ne constitue qu'un avis consultatif dépourvu de toute force obligatoire³⁷, la Cour internationale va néanmoins élaborer, *expressis verbis*, la charpente de la personnalité juridique onusienne qui amènera l'Organisation à faire partie, *ex novo*, de la communauté internationale.

³³ *Id.*

³⁴ Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, 9^e éd, Paris, Dalloz, 2008, p. 187. La méthode d'interprétation de l'effet utile dite aussi « téléologique » vise à interpréter un texte au regard de ses objectifs. Somme toute, la C.I.J. réalise l'exégèse de la *Charte* onusienne à l'aune de ses objectifs afin d'y trouver les traces d'une personnalité internationale de l'ONU.

³⁵ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 179.

³⁶ Michel VIRALLY, « L'O.N.U. devant le droit », (1972) 99 *J.D.I.* 502, 503-504.

³⁷ *Id.*, p. 507.

II. L'ONU *QUA PERSONA* OU LA TRANSFIGURATION DE L'ORGANISATION SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Par son raisonnement et ses conclusions, la C.I.J. altère la prémisse voulant que l'État seul dispose de la personnalité juridique internationale. La mise à l'écart de cette doxa alimentée en grande partie par la souveraineté des États, permet de faire évoluer l'ONU sur la scène juridique internationale. Depuis l'avis de la Cour, il ne s'agit plus seulement d'affirmer que l'Organisation fait partie de la scène internationale. Il faut aussi souligner son existence en droit; le fait qu'elle existe légalement dans un ordre international et qu'elle se retrouve capable d'agir juridiquement. Ainsi transfigurée, l'ONU devient une personne à part entière jouant son rôle dans le théâtre des relations internationales.

Notons que l'auteur Giovanni DISTEFANO exprima assez bien ce qui à nos yeux constitue le signe d'une transfiguration pour un sujet de droit international. En effet, à travers ses propos, il compara l'ordre juridique international à un théâtre dans lequel les États (« à l'instar des *dramatis personae* ») s'habillent du masque de la personnalité pour mettre en scène les actes de leur vie juridique³⁸. Selon nous, on peut déclarer que l'ONU est également revêtue du « masque » de la personnalité, participant ainsi à la vie juridique internationale.

Cela dit, on peut se demander si le fait de participer à la vie juridique internationale pour l'ONU ne soulève guère de difficultés. En fait, cette interrogation porte en filigrane

³⁸ G. DISTEFANO, *loc. cit.*, note 24, p. 106. Selon l'auteur : « [...] ne sont des personnes juridiques que celles qui portent un masque : '[I]a personne juridique est une notion qui fut conçue au sein de la civilisation romaine pour mettre en scène l'homme sur le théâtre de la vie juridique' ».

l'une des conclusions de la Cour internationale voulant que l'ONU, nouvelle réalité juridique, dispose de droits et d'obligations, de buts et de fonctions qui lui soient *propres*. Selon nous, deux éléments valent la peine d'être examinés au regard de cette conclusion. *Primo*, n'y a-t-il pas un danger à étendre à une Organisation universelle des droits et des obligations qui jusque là étaient rattachés aux seuls rapports interétatiques ? En d'autres termes, le droit international est-il inexorablement étatique ? Sur ce point, les propos du professeur Paul De VISSCHER permettent de relativiser notre première inquiétude. Comme ce dernier l'exprimait :

« Le fait qu'une règle de droit a été élaborée à l'intention des États, à une époque où seuls les États avaient la possibilité d'exercer l'activité régie par cette règle, n'exclut pas l'extension de celle-ci aux organisations internationales, dès l'instant où la même activité est exercée par elles. L'extension analogique du droit interétatique aux activités des organisations internationales est un phénomène bien connu dont il existe de nombreux exemples en matière de traités, de protection diplomatique et de responsabilité. Que cette extension doive se faire *mutatis mutandis*, en tenant compte de la condition spéciale des organisations internationales et de la compatibilité de la norme en cause avec les finalités de ces organisations, est chose évidente. [...] devant la multiplication des organisations internationales et le développement de leurs activités opérationnelles, ***le refus d'extension du droit interétatique aux organisations internationales aboutirait à créer un vide juridique incompatible avec les exigences minima de la sécurité juridique*** »³⁹ (le *soulignement* est nôtre).

On comprend dès lors qu'il n'existe point d'antagonisme entre le droit interétatique et son application aux organisations internationales. Il reste donc possible d'appliquer à l'ONU les droits et obligations que comporte le droit international, avec tout au plus

³⁹ Paul De VISSCHER, « Les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires des Nations Unies », (1971) 54 *A.I.D.I.* 1, 34.

quelques ajustements⁴⁰. Par ailleurs, tel que nous l'enseigne la C.I.J. dans l'*avis sur la réparation des dommages* : « [l]es sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant [...] à l'étendue de leurs droits »⁴¹. Il y a donc des droits et des obligations qui seraient propres aux organisations internationales.

Secundo, il s'agit de se demander si le fait pour l'Organisation de disposer d'un régime juridique propre ne crée pas une sorte de « conflit de personnalité » avec ses États membres. En effet, sa personnalité pouvant être inférée des pouvoirs et des fonctions que lui ont attribué ses créateurs, l'ONU semble apparaître *in fine* comme le produit de la volonté étatique⁴². Mais jusqu'à quel point les créateurs de cette entité à la personnalité juridique autonome lui permettront d'exercer son indépendance ?

C'est avec une grande sagacité que la C.I.J. décrira, du reste, la problématique reliée à la personnalité autonome de l'ONU. Selon elle, il est essentiel de « déterminer si la *Charte* a donné à l'Organisation une condition telle qu'elle ait ***vis-à-vis de ses Membres*** des droits dont elle ait qualité pour leur en demander le respect »⁴³. La Cour voit ainsi

⁴⁰ Ainsi que le soulignait Paul REUTER : « les organisations internationales ne sont pas seulement un mode d'action collective des États, mais elles sont cela aussi et encore pour l'essentiel : il n'est donc nullement choquant que les règles relatives à leurs relations internationales soient dérivées, avec les adaptations nécessaires, de celles valables pour les États », cité dans Pierre KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 492; Finn SEYERSTED, « Applicable Law in Relations between Intergovernmental Organizations and Private Parties », (1967) 122 *R.C.A.D.I.* 427, 535; Moshe HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties : Some Basic Principles*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1995, p. 11; Chittharanjan F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge Press University, 2005, p. 241; *id.*, p. 43.

⁴¹ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 178.

⁴² P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 492.

⁴³ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 178.

dans la capacité de demander le respect de ses droits, la condition *sine qua non* de l'indépendance de l'ONU.

Pourtant, l'étendue de cette indépendance reste à l'ordre du jour, notamment en matière de responsabilité. À ce stade, disons simplement que l'ONU en tant qu'organisation internationale, est censée posséder toutes les compétences nécessaires qui lui permettront d'accomplir ses fonctions telles qu'elles se présentent dans son acte constitutif. Ses Membres l'ont dotée de compétences effectives servant « une mission politique d'un caractère très important et à domaine très large : maintenir la paix et la sécurité internationale, développer les relations amicales entre les nations, réaliser la coopération internationale dans l'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire [...] »⁴⁴. Tant que l'Organisation agira dans le cadre de ces fonctions, son indépendance devrait être sauvegardée.

Cependant, il ne faut pas oublier que l'ONU est instituée par accord intergouvernemental; ce qui pourrait nous amener à conclure que : « [i]nternational organizations are nothing mysterious, whatever personality they may have; they are simply the result of the acts of States in the international sphere. The constituent acts of the members bring the organizations to life »⁴⁵. Cette réflexion, sous ses allures de truisme nous rappelle qu'il faut garder à l'esprit que, contrairement aux États, les

⁴⁴ *Id.*, p. 179.

⁴⁵ Sienho YEE, « The Responsibility of States Members of an International Organization for its Conduct as a Result of Membership or their Normal Conduct Associated with Membership », in Maurizio RAGAZZI, *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2005, p. 436.

organisations internationales sont des sujets institués et donc dérivés du droit international⁴⁶. Cette caractéristique singulière des organisations internationales soulèvera inmanquablement divers problèmes en ce qui concerne la responsabilité internationale de l'ONU. Avant de se lancer dans l'analyse proprement dite de la responsabilité onusienne, il est donc impératif de pouvoir cerner l'étendue de la personnalité de l'Organisation à l'aune du maintien de la paix.

⁴⁶ P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, p. 156; D. CARREAU, *op. cit.*, note 26, p. 46.

CHAPITRE I. LA PERSONNALITÉ ONUSIENNE EN DROIT INTERNATIONAL : RÉCIT D'UNE ÉVOLUTION

La rhétorique sagement mûrie de la C.I.J. propose une *évolution* du concept de la personnalité internationale à travers une *summa divisio* entre personnalité internationale et personnalité « juridique » internationale. Il s'agit somme toute pour l'ONU d'estomper sa nature politique pour se situer davantage dans le domaine juridique. De cette distinction découlera les effets de la personnification, à savoir d'une part, la possession de certains attributs (A), et d'autre part, la manifestation d'un nouveau paradigme « juridique » (B).

A) Attributs de la personnalité de l'ONU : entre orthodoxie et hétérodoxie

En soulignant dans l'*avis sur la réparation des dommages* de 1949 que « [l]es sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou l'étendue de leurs droits »⁴⁷, la C.I.J. nous enseigne les prémisses théoriques de la subjectivité internationale. Mais dans quelle mesure l'ONU est-elle différente des États ? Quels sont les attributs qui en font une entité à part entière dans un ordre juridique jadis conçu par et pour les États ? La réponse à ces questions permettra de mettre en relief l'existence d'une tension conceptuelle entre, d'une part, le fait que l'ONU constitue le simple bras séculier (« *longa manus* ») des ses États Membres (conception orthodoxe), et d'autre part, le fait que l'Organisation soit une entité indépendante douée d'une volonté propre (conception hétérodoxe).

⁴⁷ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 178.

(i) L'indépendance ou la marque d'un « affranchissement »

L'attribut le plus important de l'Organisation est, sans aucun doute, l'indépendance dont elle doit disposer par rapport à ses États Membres. Notons que, sous la plume de l'auteur Giovanni DISTEFANO, cette dernière ne serait finalement que le pendant de la souveraineté étatique :

« L'indépendance, comme jadis pour l'État la souveraineté, devient le prisme à travers lequel est vérifiée la personnalité juridique internationale de tout autre sujet de droit [...] on peut affirmer que l'indépendance (ou souveraineté pour l'État) demeure la caractéristique distinctive de la personnalité juridique internationale. En vérité, et nous ne nous lasserons pas de la répéter, l'État n'est pas le paradigme – encore moins l'*exemplar aeternum* – de la personnalité internationale dans l'ordre international contemporain, mais il reflète l'exigence d'indépendance vis-à-vis des autres sujets que tout sujet de droit international public doit posséder »⁴⁸.

Néanmoins, on peut se demander s'il est souhaitable d'utiliser à titre de comparatif, l'État et sa souveraineté, pour décrire l'attribut d'un sujet dérivé du droit international, en l'occurrence l'indépendance. Il faut bien reconnaître que le droit international fut forgé en grande partie par des rapports interétatiques dont l'empreinte continue de se faire sentir aujourd'hui. Toutefois, c'est avec prudence qu'il convient d'utiliser la notion, surtout lorsque l'on fait allusion aux nouvelles sources de la subjectivité internationale. En utilisant à titre comparatif la souveraineté étatique pour illustrer l'indépendance des organisations internationales, on court le risque d'alimenter les attentes d'un auditoire encore et toujours rattaché au stato-centrisme. Les propos du professeur Prosper WEIL

⁴⁸ G. DISTEFANO, *loc. cit.*, note 24, p. 111.

sur ce point sont plus que révélateurs. Selon lui, « les organisations internationales ne sont pas autre chose que le bras séculier des États qui la composent et l'instrument de leur action », et ce serait seulement en vertu d'« un langage à la mode » et grâce à « l'habillage diplomatico-médiatique » qu'elles seraient considérées comme indépendante de leurs créateurs, et de ce fait, sujets du droit international public⁴⁹.

À notre avis, si l'on veut faire de l'ONU un « être moral distinct des États qui la composent »⁵⁰, il faut s'éloigner de cet idiome au léger parfum d'anachronisme, de manière à rallier le courant hétérodoxe initié par la C.I.J. En effet, dans son discours prégnant, la Cour est d'avis que : « Cinquante États, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective – et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls »⁵¹. *Prima facie*, on comprend à la lecture de ce considérant que seuls les États, sujets primaires de l'ordre juridique international, sont les agents plénipotentiaires autorisés à régler les faits

⁴⁹ Prosper WEIL, « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », (1992), 237 *R.C.A.D.I.* 9, 106.

⁵⁰ L'expression est utilisée par Jan HOSTIE, « Le Statut international du Rhin », (1929) 28 *R.C.A.D.I.* 105, 209.

⁵¹ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 185.

de l'Organisation. On aurait, de ce fait, tendance à croire que ce n'est qu'estampillée du sceau étatique que les NU trouvent leur origine et reçoivent leur indépendance.⁵²

Il n'est pas faux de soutenir qu'une organisation internationale doit son *institution* aux États qui feront partie de sa composition. Cependant, c'est autre chose de prétendre que l'organisation doit son existence et son indépendance à ces mêmes États⁵³. Il faut donc effectuer une distinction entre personnalité subjective et *personnalité objective*⁵⁴. La Cour exprime d'ailleurs assez bien ce que constitue une personnalité objective lorsqu'elle reconnaît à l'ONU, une personnalité exempte de la reconnaissance des États. De cette manière, elle donne un rayonnement *erga omnes* à une subjectivité internationale dont il nous est permis d'affirmer que son existence ne dépend point de sa reconnaissance par les États. Le professeur Michel VIRALLY reconnaît également dans la personnalité objective « [...] une idée totalement étrangère à la conception individualiste et consensualiste du droit international traditionnel [...] »⁵⁵. Cette conception qui voudrait que l'on accorde au seul consentement des États, l'existence tout entière d'une

⁵² Joe VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 214; G. DISTEFANO, *loc. cit.*, note 24, p. 108, 109 : « Si l'on admet que seuls les États sont les sujets primaires, originels, dans l'ordre juridique international, il en découle en effet que tous les autres sujets leur doivent de près ou de loin leur existence. Ce qui veut dire que, en raison de la structure actuelle de l'ordre international, les compétences des États sont *ipso facto* attachées à leur essence, le droit international se bornant à les leur reconnaître, cependant que les compétences de tout autre sujet sont attribuées par les États directement ou indirectement (par le truchement de règles de droit internationales créées elles aussi par les États) ».

⁵³ Voir Doc. NU A/58/10 (2003), p. 19. Notons que la C.D.I. prévoit à l'art. 2 du projet de codification de la responsabilité des organisations internationales, une définition de l'organisation internationale qui tient compte de la nuance : « Aux fins du présent projet d'articles, on entend par 'organisation internationale' toute organisation *instituée* par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale *propre* [...] » (le *soulignement* est nôtre).

⁵⁴ J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 52, pp. 213-214; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 65-66.

⁵⁵ M. VIRALLY, *loc. cit.*, note 36, p. 505.

organisation internationale ne permettrait pas à l'ONU d'être affranchie de ses États Membres.

En définitive, il nous sied d'affirmer que si l'ONU existe de *plein droit*, ses États Membres ne seraient tout au plus que les intercesseurs en titre de la source préexistante du droit international (théorie *existentialiste*). C'est le droit international qui est créateur *ab initio* de l'Organisation et qui attribue à ses sujets primaires, le pouvoir de créer un sujet dérivé. Par conséquent, l'indépendance ne constitue en rien une condition ultérieure à laquelle est soumise la qualité de sujet du droit international, elle en est le résultat. Cette clé de raisonnement permet à l'Organisation d'avoir la distanciation nécessaire par rapport aux États afin d'accomplir les fonctions pour lesquelles elle a été instituée; et, du point de vue de la responsabilité, permet de soutenir qu'il ne faut pas que la personnalité de l'Organisation ait été reconnue par un État avant de retenir sa responsabilité⁵⁶.

On peut donc prétendre que même si l'ONU constitue un sujet institué du droit international, elle reste néanmoins indépendante de ses États membres. La C.I.J. dans son raisonnement a très bien compris que pour pouvoir porter une réclamation contre un État tiers, il fallait que l'Organisation s'affranchisse de la conception orthodoxe faisant d'elle la *longa manus* de ses États membres. Cela dit, outre le fait que le droit international habilite les membres étatiques de la communauté internationale à « incorporer » d'autres sujets de droit, il exige aussi une volonté distincte de la part de l'entité internationale.

⁵⁶ Jean-Pierre RITTER, « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », (1962) 8 *A.F.D.I.* 427, 434.

(ii) La volonté distincte comme condition à la responsabilité onusienne

Dans les conclusions de l'*avis sur la réparation des dommages*, la C.I.J. va reconnaître à l'ONU une capacité d'agir sur le plan international. De ses propres mots : « On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtu de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions »⁵⁷. Selon nous, cette « compétence nécessaire » sera la source d'une *volonté distincte* permettant à l'Organisation d'acquérir son autonomie, car l'exercice de cette compétence suppose un *intérêt intuitu personae* sans lequel l'entité onusienne ne pourrait atteindre ses buts. Ce n'est qu'à la condition d'avoir une raison propre que la personnalité onusienne se distinguera de celle de ses membres, et le cas échéant, pourra servir de base à sa responsabilité.

Dans le cas du maintien de la paix, par exemple, les OMP représentent ni plus ni moins que la matérialité de cet intérêt onusien. La mise en place de cet organe dit « subsidiaire » qui pourra se faire toute les fois que cela s'avère nécessaire⁵⁸, reflète pour les États membres, la nécessité d'octroyer à l'Organisation des fonctions propres transcendant leurs intérêts individuels. Lorsque l'on désire « maintenir la paix et la sécurité internationales »⁵⁹, il s'agit là d'« une mission politique très importante et à

⁵⁷ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 179.

⁵⁸ *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 7(2), 29.

⁵⁹ *Id.*, art. 1(1).

domaine très large »⁶⁰ qui n'aurait pu trouver satisfaction qu'à travers une entreprise d'envergure universelle. De cette façon, les États ont institué une Organisation possédant face à eux des intérêts propres à sauvegarder, qui traduisent la volonté distincte de l'entité onusienne.

Cela étant, on pourrait s'interroger sur la nature de cette compétence nécessaire de l'ONU qui lui permet *in fine* d'exprimer une volonté distincte de celle de ses membres. De quelle compétence l'Organisation universelle peut-elle être revêtue ? C'est dans son avis consultatif relatif à la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires*⁶¹ que la C.I.J. aborda la question en affirmant qu'il est :

« [...] à peine besoin de rappeler que les organisations internationales sont des sujets de droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le 'principe de spécialité', c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir »⁶².

Une lecture restrictive du présent considérant nous amènerait à conclure à une compétence spécifique attribuée à l'ONU. Pourtant, en déclarant ce « principe de spécialité », la Cour entraînera par le même fait la reconnaissance d'une compétence de *portée générale* à l'Organisation universelle. En effet, c'est en appréciant la nature de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ainsi que les fins spécifiques des institutions

⁶⁰ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 179.

⁶¹ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État lors d'un conflit armé*, avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. rec. p. 66.

⁶² *Id.*, p. 78, par. 25.

spécialisées énoncées dans la *Charte des NU*, qu'elle arrivera à la conclusion que cette dernière :

« [...] a jeté les bases d'un 'système' tendant à organiser la coopération internationale de façon cohérente par le rattachement à l'organisation des Nations Unies, dotée de compétences de portée générale, de diverses organisations autonomes et complémentaires, dotées de compétences sectorielles »⁶³.

Ainsi, l'ONU posséderait une personnalité distincte des autres organisations internationales, s'exprimant par une compétence moins restrictive; ce qui constitue *de facto* une exception au principe qui veut que les organisations internationales soient régies par le « principe de spécialité ». Dans l'*avis sur la réparation des dommages*, les plaidoiries du Directeur principal du Département juridique des NU, Mr. A. FELLER, ont d'ailleurs mis en exergue les compétences élargies de l'ONU qui constituent aussi le signe de sa personnalité juridique :

« From the sum of all the provisions of the Charter and the other texts we have cited there emerges a collective entity ; endowed with the capacity to enter into international agreements ; with the authority to administer territory, including the rights and obligations which would arise there from ; with the extraordinary power in certain circumstances to make decisions binding upon States ; with authority to enforce certain of its decisions by the use of armed force against States ; and with express recognition of legal capacity in the territory of Member States and of the privilege and immunities necessary for the fulfilment of its purposes. These functions and rights do not make of the United Nations a super-State, nor indeed even a State, but they are certainly indicia of an international juridical personality. To deny the existence of such a personality in the United Nations would entail a conclusion that only States may under any conceivable circumstances possess

⁶³ C.I.J., avis consultatif du 8 juillet 1996, préc., note 61, p. 80, par. 26.

international personality. Only a very small minority of reputable writers of international law would support so extreme a statement »⁶⁴.

Tout aussi important que la présence d'une compétence de portée générale permettant la poursuite d'un intérêt *intuitu personae*, l'Organisation doit disposer d'un « **appareil permanent d'organes** »⁶⁵ assurant la bonne exécution de ses buts et principes⁶⁶. Ces organes seront investis d'un certain nombre de fonctions permettant la mise en œuvre d'une volonté distincte, renforçant ainsi le caractère objectif de la personnalité internationale de l'ONU. En matière de maintien de la paix, le pouvoir de décider des opérations de paix appartient à deux organes dont on peut dire qu'ils sont permanents : le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale⁶⁷.

Il faut quand même remarquer, que dans le domaine, le Conseil de sécurité peut se prévaloir de la *suprema potestas* (pouvoir suprême) au terme de l'art. 24(1) de la *Charte*

⁶⁴ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, exposé oral de Mr. A. FELLER, pp. 73-74.

⁶⁵ Michel VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris, Colin, 1972, p. 26.

⁶⁶ On peut y voir l'application de la théorie du **dédoublement fonctionnel** de Georges Scelle, notamment si l'on considère que « les agents dotés d'une compétence institutionnelle ou investis par un ordre juridique utilisent leur capacité 'fonctionnelle' telle qu'elle est organisée dans l'ordre juridique qui les a instituées mais pour assurer l'efficacité des normes d'un autre ordre juridique privé des organes nécessaires à sa réalisation ». Autrement dit, c'est dans le but de pallier à la carence organique de l'ordre juridique international, que les États (sujet primaire du droit international), sont habilités à assurer, à travers l'institution d'un appareil permanent d'organes, l'application des principes et des buts de l'Organisation internationale (sujet dérivé du droit international). Voir Georges SCELLE, « Le phénomène juridique du dédoublement » in W. Schätzel and H.J. Schlochauer (ed.), *Rechtsfragen der internationalen Organisation*, *Festschrift für Wehberg*, 1956, p. 331.

⁶⁷ *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 7. Il s'agit aussi et surtout d'organes principaux de l'ONU.

*des NU*⁶⁸ dans la mesure où celui-ci lui confère « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale »⁶⁹. L'article 43 de la *Charte* fait d'ailleurs allusion aux accords spéciaux permettant à l'Organisation de remplir sa mission de maintien de la paix⁷⁰. Cependant, il faut noter que les accords militaires spéciaux prévus à l'art. 43 de la *Charte* et destinés à la constitution d'une armée internationale de coercition n'ont jamais été vraiment mise en œuvre dans la pratique, faute d'unité politique au sein du Conseil de sécurité. Autre signe de cette prédominance, le Conseil dispose d'une primauté procédurale vis-à-vis de l'Assemblée générale en vertu de l'art. 12 de l'acte constitutif onusien; cette dernière ne pouvant faire de recommandations sur un différend ou une situation tant que le Conseil de sécurité remplit « les fonctions qui lui sont attribuées » à cet égard⁷¹.

Cela dit, malgré cette limitation *rationne temporis* de sa compétence, l'AG se voit reconnaître théoriquement un rôle à ne pas mésestimer dans le cadre du maintien de la paix, notamment au regard des articles 10, 11(2), 14 et 35(3) de la *Charte*. La résolution

⁶⁸ Michel VIRALLY, « Les Nations Unies et l'Affaire du Congo, aperçu sur le fonctionnement des Institutions », (1960) 6 *A.F.D.I.* 557, 559; Leland M. GOODRICH, Edvard HAMBRO, Anne P. SIMONS, *Charter of United Nations : Commentary and Documents*, 3^e éd., New York, Columbia University Press, 1969, p. 204.

⁶⁹ *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art 24. Il faut noter qu'en ce qui concerne le mécanisme de sécurité collective prévu par le chapitre VII de la *Charte des NU*, le Conseil de sécurité représente l'organe prépondérant disposant de pouvoirs juridiques contraignants en la matière. En effet, d'après l'article 39 de la *Charte* : « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

⁷⁰ Mahnoush H. ARSANJANI, « Claims Against International Organisations: Quis custodiet ipsos custodes? », (1980-1981) 7 *Yale J. World Pub. Ord.* 131, 157.

⁷¹ Jacques LEPRETTE, « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », (1988) 34 *A.F.D.I.* 424, 426; Voir aussi l'article 11(2) de la *Charte des NU* qui attribue au Conseil un monopole en matière d'action coercitive, notamment en ce que l'Assemblée générale doit lui renvoyer toute question relative au Chapitre VII.

377 A (V) – dite résolution Acheson - du 3 novembre 1950, intitulée « L’union pour le maintien de la paix » fournit aussi à l’Assemblée, un cadre théorique d’intervention en matière de maintien de la paix⁷². En effet, à travers l’art. 1 de sa résolution, l’Assemblée décida que :

« [...] dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d’agression et où, du fait que l’unanimité n’a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s’acquitter de sa responsabilité principale dans la maintien de la paix et de la sécurité internationale, l’Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s’il s’agit d’une rupture de la paix ou d’un acte d’agression, l’emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

De fait, le rôle que doit jouer l’Assemblée générale lui permet d’adopter des recommandations, et cela, même lorsqu’une question est toujours à l’ordre du jour du Conseil de sécurité. À en croire les propos de la C.I.J., cette conception dynamique de l’article 12 de la *Charte* se justifie notamment par le fait que le Conseil de sécurité se voit souvent « privilégier les aspects de ces questions touchant à la paix et à la sécurité internationales », alors que « l’Assemblée générale les envisage sous un angle plus large et en examine également les aspects humanitaires, sociaux et économiques »⁷³.

⁷² Voir Maurice FLORY, « L’Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix », (1965) 11 *A.F.D.I.* 446, 449-450, 452; voir Christian TOMUSCHAT, « L’union pour le maintien de la paix », (2008) *United Nations Audiovisual Library of International Law*, disponible en ligne : http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ufp/ufp_f.pdf

⁷³ *Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. rec. p. 136, par. 27.

En guise de conclusion sur les attributs de la personnalité onusienne – l'indépendance issue de la personnalité objective, et la volonté distincte alimentée par une compétence de portée générale et la présence d'un appareil permanent d'organes – notons que ceux-ci tendent à éloigner l'Organisation de l'ombre tutélaire des membres qui l'ont institué. Sa singularité repose sans doute sur le fait qu'elle représente « le type le plus élevé d'organisation internationale »⁷⁴. Cela dit, les attributs que l'on vient d'analyser sont influencés par le fait que « [...] les Nations Unies sont une Organisation politique, ayant une mission politique d'un caractère très important et à domaine très large [...] »⁷⁵. Même si désormais il devient difficile de soutenir que l'ONU constitue le simple bras séculier de ses États membres, affirmant de par ce fait sa personnalité distincte, il faut pourtant reconnaître que le côté politique de l'Organisation semble par moment obérer dangereusement le caractère distinct de sa personnalité, notamment dans le cadre de la responsabilité. Quoi qu'il en soit, pour que la personnalité de l'ONU poursuive sa bonne évolution, particulièrement au regard de la responsabilité dans le maintien de la paix, il importe qu'elle comprenne également des attributs plus juridiques.

B) La personnalité « juridique » internationale : un nouveau paradigme pour l'ONU ?

Selon Borhan AMRALLAH, la personnalité « juridique » internationale constitue « a sheaf of international rights and duties that the international person can assume »⁷⁶. De

⁷⁴ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 12, p. 179.

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ Borhan AMRALLAH, « The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces », (1976) 32 *Revue Égyptienne de Droit International* 57, 59.

cette façon, on peut affirmer que la personnalité internationale se décline avant tout comme un faisceau de droits et d'obligations, et que l'ONU, en tant que personne ayant une existence juridique, est titulaire de droits mais aussi d'obligations qui lui sont accordés ou imposés par l'ordre juridique dans lequel elle évolue⁷⁷. On verse ainsi dans une décentralisation d'ordre axiologique, mettant l'emphasis sur la *titularité* de l'Organisation et non sur sa création, son existence.

Cette déclinaison de la personnalité – dans la mesure où le « juridique » constitue une forme particulière de celle-ci – nous démontre le lien étroit qui existe entre les concepts fondamentaux de « personnalité », « capacité » et « responsabilité ». Si l'on devait s'adonner à une énonciation plus gigogne et moins aprioriste, il faudrait voir dans la *personnalité* une *capacité juridique*, notamment celle de conclure des accords (*ius contrahendi*) et une aptitude à être tenu *responsable* (*ius respondendi*)⁷⁸. Ces éléments sont essentiels en ce qu'ils vont permettre à l'Organisation de participer au « commerce juridique », et de ce fait, rendent la personnalité internationale effective.

(i) Le *ius contrahendi* ou la capacité d'agir sur le plan international

Dans le cadre de notre étude, on pourrait définir le *ius contrahendi* comme la capacité pour l'ONU de contracter des engagements à la fois sur le plan interne et international.

Lorsque l'on prête d'ailleurs attention à l'étymologie du terme – « *con-trahere* » qui

⁷⁷ C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, p. 327 : « A legal person, I think, is an entity having rights and duties under a system of law, which rights and duties are conferred upon it by that law. It is a personality separate from and independent of those persons who created it or are part of it ».

⁷⁸ P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, p. 194 : « La possession de la personnalité n'a pas seulement pour effet de rendre les organisations titulaires de droit. Elle les oblige en contrepartie à respecter le droit international ».

comprenait jadis le fait de passer un accord ensemble – celle-ci met en évidence une capacité de s'obliger en droit de manière à créer des effets juridiques. C'est précisément en raison de son indépendance et de sa volonté distincte que l'Organisation peut exercer cette capacité juridique. Bref, la définition ayant été formulée sans ambages, une réflexion en trois temps s'impose afin d'appréhender l'étendue de la capacité onusienne dans le domaine international.

a) L'effectivité de la personnalité juridique issue de la capacité de contracter

La personnalité juridique fut considérée par la doctrine classique comme la « rentabilité symbolique » de la capacité de contracter, dans la mesure où celle-ci permet à la personnalité juridique de s'exprimer. En effet, l'éminent spécialiste de droit international que fut Dionisio ANZILOTTI, remarqua que la capacité juridique était avant tout, la capacité pour tout sujet de droit à être destinataire de norme juridique⁷⁹; et que la personnalité internationale *n'existerait* qu'« au moment où une entité devient destinataire de normes »⁸⁰. Autrement dit, la personnalité internationale ne serait *in fine* que le simple produit de la capacité juridique vu que son existence dépend de la capacité de tout sujet à s'obliger en droit et incidemment de son aptitude à être destinataire de normes juridiques. Toujours selon ANZILOTTI, c'est la reconnaissance issue de la règle *pacta sunt servanda* – règle selon laquelle les sujets du droit international ne sont liés que

⁷⁹ Dionisio ANZILOTTI, *Cours de droit international*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 1999, pp. 121-122.

⁸⁰ *Id.* p. 161.

par les normes qu'ils ont reconnu et accepté⁸¹ – qui rend possible l'effectivité de la personnalité internationale⁸². Cette reconnaissance ne serait pas somme toute :

« [...] autre chose qu'un pacte conclu sur la base de la règle *pacta sunt servanda* : la personnalité internationale, rendue possible par cette norme, devient effective et concrète par la reconnaissance. La reconnaissance, selon nous, est purement et simplement l'accord initial auquel se rattache la naissance de normes juridiques pour les sujets donnés et par suite leur personnalité l'un à l'égard de l'autre »⁸³.

La personnalité internationale est donc « rendue possible » par la règle *pacta sunt servanda* ! Voilà un raisonnement qui trouve certainement un écho favorable parmi les cénacles positivistes, lesquelles perçoivent le droit international à travers le prisme du contractualisme. La personnalité juridique internationale n'est ainsi reconnue que si elle est issue de la volonté des sujets du droit international. Finalement, cette réalité découle du fait que le professeur ANZILOTTI, figure de proue du mouvement positiviste, ne rechignait guère à voir en la règle *pacta sunt servanda*, la norme suprême de l'ordre juridique international⁸⁴.

Cela étant, l'ambiguïté qui se dessine derrière cet argumentaire, au regard du contexte particulier de l'ONU, nous pousse à préciser notre position. Nous sommes d'avis effectivement, que le *ius contrahendi* permet au sujet de droit, et en l'occurrence à

⁸¹ On notera que la règle *pacta sunt servanda* a été rattachée au volontarisme juridique étatique dans la mesure où la souveraineté de l'État ne peut être limitée par les règles du droit international que si celui-ci les a spécifiquement reconnues et acceptées. Par ailleurs, le principe a aussi été prévu à l'art. 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, adoptée en 1969 : « Tout traité entré en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

⁸² D. ANZILOTTI, *op. cit.*, note 79.

⁸³ *Id.*

⁸⁴ D. ANZILOTTI, *op. cit.*, note 79, pp. 44-45.

l'ONU, d'apparaître comme une entité relationnelle qui se définit dans ses rapports avec les autres sujets; c'est le propre même de l'effectivité de la personnalité internationale. Cependant, cela ne revient pas à dire que l'élévation de la règle *pacta sunt servanda* au titre de norme suprême équivaut à rendre l'existence de l'Organisation dépendante de celle-ci. De manière plus explicite, la capacité juridique de l'ONU et la reconnaissance qui en est le corollaire, ne sont pas décisives aux fins de la détermination de l'existence de sa personnalité juridique internationale. Nous avons constaté antérieurement que l'objectivité de la personnalité dégagée par la C.I.J. faisait de l'existence de l'ONU, une existence créée *ab initio* par le droit international et non par la reconnaissance des États. À travers les propos du professeur ANZILOTTI, on peut observer que, le postulat repoussé plus tôt dans notre étude se venge d'avoir été mis à la porte, en rentrant par la fenêtre. Soyons circonspect ! L'Organisation existe déjà au moment où intervient un accord; et la capacité de contracter n'est pas autre chose qu'un accord auquel se rattache la naissance de normes juridiques pour des sujets de droit donnés. Elle ne constitue tout au plus que le fait matériel de la subjectivité onusienne, la manifestation de la personnalité juridique internationale de l'Organisation. Dans le contexte international actuel, il devient donc difficile d'affirmer – tel que le fit ANZILOTTI dans ses ouvrages – que la personnalité internationale *n'existerait* qu'au moment où une entité devient destinataire de normes, après avoir exercé sa capacité de contracter. Dans son *avis sur la réparation des dommages*, la C.I.J. déclarait d'ailleurs que :

« La pratique, notamment par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face de ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations. [...] La 'Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies', de 1946, crée des droits

et des devoirs entre chacun des signataires et l'Organisation (voir notamment section 35). Or, il serait difficile de concevoir comment une telle convention pourrait déployer ses effets sinon sur le plan international et entre parties possédant la personnalité internationale »⁸⁵.

La Cour se base ici sur la pratique de l'Organisation pour en déduire une capacité à conclure des conventions; capacité qui, rappelons-le, est la manifestation de sa personnalité internationale. Ainsi, nous abondons plutôt dans le sens du juge Massimo PILOTTI qui déclarait devant l'auditoire de l'Académie de Droit international que la personnalité juridique « commence à *se manifester* au moment où ils [les sujets de droit] se lient explicitement par des accords, ou se comportent en fait comme s'ils étaient liés par des accords tacites »⁸⁶ (le *soulignement* est nôtre).

b) La capacité de contracter de l'ONU est fonctionnelle

La capacité de l'ONU est une capacité fonctionnelle dans la mesure où elle doit s'apprécier par rapport aux fonctions et buts de l'entité. On ne doit pas oblitérer le fait que la compétence dont elle est revêtue – bien que de portée générale – reste *accessoire* aux fonctions définies dans la *Charte des NU*⁸⁷. Gardons à l'esprit ces mots de la C.I.J. qui faisaient de la capacité onusienne, une compétence nécessaire lui permettant de

⁸⁵ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 179.

⁸⁶ C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, p. 328.

⁸⁷ D. P. O'CONNELL, *loc. cit.*, note 24, p. 33, 34; D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 14, p. 65.

« s’acquitter effectivement de ces fonctions »⁸⁸. À cette fin, la *Charte* onusienne énumère les articles permettant à l’ONU de conclure des accords⁸⁹.

Ainsi, on peut remarquer que la capacité de contracter de l’ONU est loin d’être aussi étendue que celle des États; on dira même qu’elle est limitée par sa spécificité. Tel que l’énonçait très justement le professeur Renée-Jean DUPUY, « en même temps que les fonctions de l’organisation fixent l’étendue de son ‘treaty-making power’ elles en posent les limites »⁹⁰. Cela explique sans doute, *a pari causa*, que la *Convention de Vienne sur les droits des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* du 21 mars 1986⁹¹, considère les organisations internationales comme jouissant « de la capacité de conclure des traités qui leur est nécessaire pour exercer leurs fonctions et atteindre leurs buts »⁹². Reconnaisant dans son préambule « l’importance des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales en tant que moyen efficace de développer les relations internationales et

⁸⁸ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 12, p. 179.

⁸⁹ *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 43, 57, 63, 77, 83 et 105.

⁹⁰ Renée-Jean DUPUY, « L’application des règles du droit international général des traités aux accords conclus par les organisations internationales », in *A.I.D.I.*, t. 55, 1973, p. 255.

⁹¹ *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* du 21 mars 1986, Doc. UN A/CONF.129/15. Il faut noter que la *Convention* n’est pas encore en vigueur car 35 ratifications ou adhésions d’États sont nécessaires afin qu’elle entre en vigueur (art. 85). À ce jour il y a 29 ratifications ou adhésions; cela dit, la *Convention* est généralement acceptée comme reflétant le droit applicable et elle est largement utilisée comme guide dans la pratique.

⁹² *Id.*, préambule. La *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* régit les traités conclus en dehors du champ d’application de la *Convention de Vienne de sur le droit des traités* de 1969 qui ne s’applique uniquement qu’aux États selon son article premier. Pour plus d’informations sur le sujet, voir Philippe MANIN, « La Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales », (1986) 32 *A.F.D.I.* 454, 474-494; Giorgio GAJA, « A ‘New’ Vienna Convention on Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations: A Critical Commentary », (1987) 58 *B.Y.B.I.L.* 253.

de créer les conditions d'une coopération pacifique entre les nations [...] », la *Convention* ne reconnaît pourtant aux organisations internationales que le pouvoir de conclure les traités nécessaires pour exercer leurs fonctions et atteindre leurs buts. Même si la *Convention* n'est pas encore en vigueur, elle est généralement acceptée comme reflétant le droit applicable; et l'ONU en tant que partie à la *Convention* confirme son attachement à l'approche fonctionnelle reflétée dans la *Convention*⁹³.

c) Consensualisme et immunité de juridiction dans la pratique des opérations de paix

Afin de cadrer l'analyse dans le contexte du maintien de la paix, on peut se demander de quelle manière se traduit, *in concreto*, la capacité juridique de l'ONU. Pour ce faire, on doit d'abord préciser que le fondement juridique des opérations de paix est essentiellement résolutoire⁹⁴. Ensuite, qu'il s'agisse d'une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité des NU, la décision sera subordonnée au consentement préalable de l'État concerné⁹⁵. Ce consensualisme se traduit dans la pratique par la conclusion d'un accord (« Statute of Force Agreement » - SOFA - ou « Status of Mission Agreement » - SOMA -) entre le Secrétariat général des NU et l'État sur le territoire duquel l'opération va déployer son activité de maintien de la paix⁹⁶. Un ***modèle d'accord sur le statut des forces pour les OMP*** a d'ailleurs été adopté par l'AG des NU, et est

⁹³ L'ONU a confirmé formellement son adhésion à la Convention le 21 décembre 1998.

⁹⁴ Maurice KAMTO, « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », (2001) 3 *Int'l L.F.D.* 95, 100.

⁹⁵ U. VILLANI, *loc. cit.*, note 2, pp. 393-394; Nguyen QUOC DINH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international Public*, 4^e éd., Paris, L.G.D.J., 1992, p. 915; Eric SUY, « Peacekeeping Operations », in *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 379-396.

⁹⁶ R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 7; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 36-37.

destiné à servir de base pour la rédaction des accords qui seront conclus entre l'ONU et chaque pays concerné⁹⁷. Généralement, on y retrouve les questions touchant au statut de l'opération de paix, aux privilèges et immunités de cette dernière ainsi que de ses membres, à la liberté de circulation des forces, aux communications, au statut juridique des biens et des locaux, au recrutement local, aux règles relatives aux échanges économiques et financiers et au règlement des différends⁹⁸. Notons que dans le contexte d'une intervention rapide, la conclusion d'accord pouvant se révéler problématique, le *modèle* adopté par l'AG permettra l'application provisoire du statut juridique de l'opération de paix alors que la conclusion d'une convention spécifique n'a pas encore été réalisée⁹⁹; le but étant de fonder en droit l'intervention onusienne mais aussi de respecter le principe du consensualisme¹⁰⁰. Quoi qu'il en soit, l'accord qui intervient entre l'ONU et les pays concernés sera presque inexorablement complété par une autre convention relative – celle-là – aux contributions conclues entre l'Organisation et l'État participant relativement aux ressources fournies à l'opération de paix (« *Participation*

⁹⁷ Voir Annexe 1 du présent mémoire.

⁹⁸ Voir Doc. NU A/45/594 (1990); le document est reproduit à l'Annexe 1 du présent Mémoire; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, pp. 108-109 : « The need to define in advance the legal basis upon which the force relies has been accepted for some time as most advisable given the difficulties that can be encountered [...] In this regard, it provides for special freedoms, privileges and the duties that are necessary to enable a peacekeeping force to carry out its mission ».

⁹⁹ Doc. NU A/45/594 (1990); Jean-Marc THOUVENIN, « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », (2001) 3 *Int'l L.F.D* 105, 106; Frederic L. KIRGIS, *International Organizations in Their Legal Setting*, 2^e éd., St-Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1992, pp. 722-733.

¹⁰⁰ U. VILLANI, *loc. cit.*, note 2, p. 393. L'auteur fait référence aux propos émis par Boutros Boutros-Ghali dans son Agenda pour la paix : « le maintien de la paix [« peace-keeping »] consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ***ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées***, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil » (le *soulignement* est nôtre).

Agreement »)¹⁰¹. En effet, rappelons que l'ONU ne possédant pas d'armée propre, ce sont les États membres qui participent volontairement à la composition des opérations de paix¹⁰².

Du point de vue de la responsabilité, on remarquera que tous les membres de l'opération de paix, y compris le personnel recruté sur place, jouissent de ***l'immunité de juridiction*** pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles¹⁰³. De manière générale, le professeur Christian DOMINICÉ nous indique que l'immunité juridictionnelle ne serait tout au plus qu'une règle relevant du droit procédural¹⁰⁴. Selon lui, « [e]lle enjoint au juge étatique de s'abstenir d'exercer son pouvoir juridictionnel, au civil ou au pénal, dans un cas qu'il aurait normalement compétence de connaître ou de juger, cette interdiction étant prescrite en raison de la qualité du défendeur »¹⁰⁵. Ce faisant, cette protection permet : *primo*, d'assurer l'indépendance de la pratique onusienne en la protégeant de l'*impérium* de l'un de ses membres; *secundo*, d'encourager

¹⁰¹ Voir le *modèle d'accord entre l'ONU et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*; Doc. NU A/46/185 (1991). Le document est reproduit à l'Annexe 3 du présent Mémoire.

¹⁰² *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 43. Faute de disposer d'une véritable « armée internationale » conformément à l'art. 43 de la *Charte*, le Conseil de sécurité n'est pas à même d'entreprendre de son propre chef une opération de coercition militaire au sens de l'art. 42.

¹⁰³ Il existe plusieurs fondements à l'immunité : 1) les accords conclus relatifs à une OMP; 2) la *Charte des NU*; 3) la *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies* du 13 février 1946, 1 R.T.N.U. 15; 4) la coutume internationale. Voir notamment sur la question : Christian DOMINICÉ, « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », (1984) 187 *R.C.A.D.I.* 145, 168-177, 220; Éric DAVID, *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, P.U.B., 1996-97, pp. 332-333; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 283.

¹⁰⁴ Christian DOMINICÉ, « Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées », (1999) 45 *A.F.D.I.* 623, 628.

¹⁰⁵ *Id.*, p. 628; Pour une analyse exhaustive sur l'immunité onusienne, voir Anthony J. MILLER, « Privileges and Immunities of United Nations Officials », (2007) *Int'l Org. L. Rev.* 169.

la bonne réalisation des objectifs fixés dans le cadre de l'opération de paix¹⁰⁶; *tertio et in fine*, de protéger l'Organisation contre les réclamations vexatoires qui pourraient survenir du fait de sa présence sur le territoire de l'État hôte¹⁰⁷.

Pourtant il faut noter que les privilèges et immunités accordés au personnel onusien ne visent pas à en faire des souverains au-dessus de toute loi (« *princeps legibus solutus* »). L'art. V, sect. 18 de la *Convention générale sur les privilèges et les immunités*¹⁰⁸ précise que les fonctionnaires de l'ONU jouissent de ces privilèges et immunités tant et aussi longtemps que leurs actes sont accomplis en leur qualité officielle; le caractère fonctionnel de ce privilège se justifiant **uniquement** par la sauvegarde des intérêts onusiens et non d'avantages personnels¹⁰⁹. Néanmoins, on doit faire remarquer qu'une certaine « caste » de fonctionnaires dispose d'une **immunité diplomatique**. C'est le cas du Secrétaire général, des secrétaires généraux adjoints et des sous-secrétaires généraux qui jouissent « des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques »¹¹⁰.

¹⁰⁶ August REINISCH, *International Organisations before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 233; Iain SCOBIE, « International Organizations and International Relations », in René-Jean DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, 2^e éd., Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 833-834; Clarence Wilfred JENKS, *International Immunities*, London/New York, Stevens & Sons, 1961, p. 17; C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 103, p. 639.

¹⁰⁷ L'Organisation se protège contre les réclamations vexatoires en tenant compte de l'adage « *quando lex aliquid alicui concedit concedere videtur et id sine quo res ipsa esse non potest* » (lorsque la loi donne quelque chose à quelqu'un, elle lui donne aussi ce sans quoi la chose elle-même ne peut être).

¹⁰⁸ *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies* du 13 février 1946, préc., note 102.

¹⁰⁹ *Id.*, art. V, sect. 20.

¹¹⁰ *Id.*, art. V, sect. 19.

Là aussi, le respect du droit local s'impose, sauf si le statut en dispose autrement¹¹¹. Cela dit, il subsiste une différence essentielle dont l'effet se fera sentir *in judicio*. En effet, lorsque qu'une requête impliquant la responsabilité de l'un de ces hauts fonctionnaires sera portée devant le juge national, celui-ci devra présumer qu'il a agi en sa qualité officielle¹¹²; l'Organisation sera donc dispensée de prouver le caractère fonctionnel de l'acte mis en cause.

Un dernier élément qu'il nous paraît crucial de développer brièvement, concerne la *levée de l'immunité*. La *Convention générale sur les privilèges et les immunités* attribue au Secrétaire des NU le pouvoir de lever l'immunité des fonctionnaires de l'ONU. Selon l'art. V, sect. 20 il « pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation »¹¹³. On notera que le caractère obligatoire – « pourra et devra lever » – de la renonciation à l'immunité est, somme toute,

¹¹¹ En général, les organes et les agents de l'organisation doivent respecter les réglementations nationales qui sont d'application dans le territoire sur lequel ils exercent leurs fonctions; J.-M. THOUVENIN, *loc. cit.*, note 98, p. 105. Voir à titre d'exemple : *Accord concernant le statut juridique et les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies au Congo ainsi que les facilités qui lui seront accordées* du 27 novembre 1961, 414 R.T.N.U. 230, art. 1 : « Les membres de la Force des Nations Unies au Congo et tous les fonctionnaires au service de l'Organisation des Nations Unies au Congo sont tenus de respecter les lois et règlements de la République du Congo. Ils sont tenus de s'abstenir de toute activité de caractère politique au Congo ainsi que de tout acte incompatible avec leurs responsabilités internationales. Le Représentant spécial du Secrétaire général veillera à ce que ces obligations soient respectées ». Cela dit, il faut noter que certaines situations peuvent aboutir à ce que le personnel de l'organisation ignore les lois locales; à ce sujet, voir Ignaz SEIDL-HOHENVELDERN, « Les organisation internationales et les actes illicites des fonctionnaires », in *Science et actions administratives – Mélanges Georges Langrod*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1980, p. 393.

¹¹² A. J. MILLER, *loc. cit.*, note 104, p. 228.

¹¹³ *Id.*, p. 229 : « In any event, the General Convention requires the Secretary-General to ensure that there are no abuses of privileges and immunities and the conditions for waiver of the additional immunities of top echelon officials are the same as for officials enjoying functional immunities »; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 245-246.

assez relatif dans la mesure où les conditions exigées pour lever cette immunité devront s'apprécier au cas par cas, laissant de fait un pouvoir certain – voire même discrétionnaire – au Secrétaire général¹¹⁴. Au demeurant, l'Organisation essaye de contrebalancer l'immunité accordée au personnel onusien qui n'est point sujet à l'autorité judiciaire étatique (« *par in parem non habet iudicium* »). Le juge se retrouve donc – si l'immunité est levée – en mesure d'exercer sa compétence, nonobstant l'irrecevabilité *in limine litis* de l'action en justice¹¹⁵; l'Organisation se retrouvant, quant à elle, sur le banc des accusés au même titre qu'un justiciable « ordinaire »¹¹⁶.

En définitive, le résultat de ces entrecroisements juridiques entre l'ONU et les États concernés donnent lieu à une ***double protection*** : d'une part, on souhaite préserver la souveraineté des États – en l'occurrence l'État hôte – en faisant prédominer le principe du consensualisme; d'autre part, l'immunité juridictionnelle de l'Organisation se pose comme condition de son indépendance, et de cette façon s'impose à l'État hôte sur le territoire duquel l'entité internationale va déployer son action. Cela étant, il faut noter que l'appréhension de la personnalité juridique de l'ONU consiste aussi à découvrir les différents éléments qui participent à établir sa responsabilité.

¹¹⁴ A. J. MILLER, *loc. cit.*, note 104, pp. 241-242; Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 15 : « [...] Il convient de noter cependant que le Secrétaire général a, en vertu de la section 20 de la Convention générale, ***le pouvoir discrétionnaire*** d'examiner dans tous les cas si l'immunité d'un fonctionnaire de l'Organisation empêcherait que justice soit faite et si l'immunité pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'organisation [...] » (le *soulignement* est nôtre).

¹¹⁵ C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 103, p. 628.

¹¹⁶ P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 241.

(ii) Le *ius respondendi* ou l'aptitude à être tenu responsable

Dans son *avis sur la réparation des dommages* de 1949, la C.I.J. souligna la relation qui existe entre la capacité de l'ONU à présenter une réclamation internationale et la personnalité dont elle était revêtue. Son opinion traduit l'essence même de la réclamation internationale en faisant remarquer qu'il s'agit : « pour qui en est revêtu, [de] la capacité de recourir aux méthodes habituelles reconnues par le droit international pour l'établissement, la présentation et le règlement de réclamations »¹¹⁷. De ce fait, l'Organisation aura qualité « pour présenter les réclamations internationales que nécessiterait l'exercice de ses fonctions »¹¹⁸. Cette capacité de porter réclamations issue de la personnalité internationale de l'ONU laissera présager l'amorce d'un nouveau paradigme juridique : celui de la responsabilité pour les organisations internationales, et en l'occurrence, celle des Nations Unies.

Il subsiste pourtant une question fondamentale : comment est-il possible de faire découler de la capacité de porter réclamation (« *ius standi* »), l'aptitude à être tenu responsable en droit (« *ius respondendi* ») ? Quels sont les éléments qui ont permis à l'ONU de passer de ce que l'auteur Pierre KLEIN appelle la « responsabilité active », qui sous-entend que l'organisation internationale mette en jeu la responsabilité d'un autre sujet de droit, à une « responsabilité passive », qui fait en sorte que l'organisation sera appelée à répondre d'un fait illicite¹¹⁹ ?

¹¹⁷ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 177.

¹¹⁸ *Id.*, p. 180.

¹¹⁹ P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 5.

a) La filiation juridique de la responsabilité onusienne dénoncée par la doctrine

Le professeur EAGLETON, en exprimant ses impressions concernant l'*avis sur la réparation des dommages*, nous invite à réfléchir sur la corrélation existante entre droits et obligations¹²⁰. Il établit la filiation juridique de la responsabilité onusienne en la rattachant à la notion de sujet de droit (« *legal person* »). C'est parce que l'ONU est un sujet de droit qu'il lui est permis de porter réclamation et de répondre de ses obligations :

« If the United Nations has international legal rights, it should be able to make claims and obtain reparation for violation of those rights, and this much the Court has made clear. On the other hand, the United Nations *as a legal person* presumably has duties on the international level, and it may be called upon to answer claims and to make reparation for injuries which it occasions to other international legal persons [...] »¹²¹ (le *soulignement* est nôtre).

Cette conception de la responsabilité internationale reliée à la qualité de sujet de droit trouve une consonance particulière dans la définition que l'on devrait se faire de la personnalité juridique internationale : avoir la personnalité juridique internationale, c'est être un sujet de droit à part entière auquel le droit international – en tant que système normatif autonome – attribue une *titularité juridique active* (possession de droits subjectifs) mais aussi une *titularité juridique passive* (possession d'obligations

¹²⁰ C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, p. 323 : « When the International Court of Justice, in the case of *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, spoke of the rights of the United Nations, I thought also of the “responsibility” of the United Nations, and of other such international bodies, for rights and duties are usually correlative ».

¹²¹ *Id.*, p. 344.

juridiques)¹²². Bref, il n'y a pas lieu de douter qu'un sujet de droit titulaire d'obligations ne puisse répondre de sa propre fortune sur l'autel de la responsabilité.

Du reste, la position retenue par le professeur EAGLETON trouve un fondement doctrinal dans la mesure où les auteurs s'entendent quant à l'aptitude de l'Organisation à être tenue responsable¹²³. En effet, c'est à l'unisson que ces derniers font de la personnalité internationale la cause originelle (« *ingenita causa* ») de la responsabilité internationale¹²⁴, quand il ne s'agit pas de faire de cette même responsabilité le corollaire de la personnalité internationale¹²⁵. Parmi ceux-ci, mettons en exergue les observations de Chittharanjan Felix AMERASINGHE :

« Once the existence of international personality for international organizations is conceded, it is not difficult to infer that, just as organizations can demand responsibility of other international persons because they have rights at international law, so they can also

¹²² Manuel PEREZ GONZALES, « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », (1988) 99 *R.G.D.I.P.* 63, 64; Jean-Marc SOREL, « La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix », (2001) 3 *Int'l L.F.D.* 127.

¹²³ Jan KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 306: « There is nothing exotic about holding organizations responsible ».

¹²⁴ J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 52, p. 225 : « Dès l'instant que l'organisation dispose d'une personnalité juridique propre, elle doit être responsable de ses actes, ce qui l'oblige normalement à en réparer les conséquences dommageables lorsqu'ils ont été accomplis illégalement »; C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, pp. 324-325, 386 : « A state, or other international legal person, may be held responsible only to the extent that it has rights and duties which it is free to exercise »; P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, p. 194 : « La possession de la personnalité n'a pas seulement pour effet de rendre les organisations titulaires de droit. Elle les oblige en contrepartie à respecter le droit international »; M. PEREZ GONZALES, *loc. cit.*, note 121, pp. 63, 99; J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, p. 127 : « L'application aux OI des règles de la responsabilité internationale est la contrepartie de la reconnaissance de la personnalité juridique internationale à ces entités »; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 53-61.

¹²⁵ Philippe SANDS et Pierre KLEIN, *Bowett's Law of International Institutions*, London, Sweet & Maxwell, 2001, p. 513; B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, p. 61.

be held responsible to other international legal persons because they have obligations at international law »¹²⁶.

La doctrine semble donc reconnaître la naissance d'un nouveau paradigme pour les organisations internationales : une responsabilité juridique; et cela même si à l'époque, la C.I.J. fit montre d'une réserve compréhensible – au regard des questions posées – sur la responsabilité de l'Organisation. Par ailleurs, il aurait été difficile de soutenir qu'une organisation universelle telle que l'ONU accordant une valeur significative aux principes de justice et au respect du droit international puisse porter une réclamation internationale sans jamais être, à son tour, tenue responsable de faits qui auraient la même teneur illicite¹²⁷. D'ailleurs, aujourd'hui, la C.I.J. n'hésite pas à reconnaître explicitement que l'entité onusienne peut être amenée « à supporter les conséquences dommageables » de ses actes, en l'occurrence, ceux de ses agents exerçants en leur qualité officielle¹²⁸.

b) L'ONU reconnaît explicitement sa responsabilité internationale

Mais qu'en est-il du principal intéressé ? Est-ce que l'ONU reconnaît cette responsabilité juridique ? C'est d'abord à travers les propos du sous-directeur du service

¹²⁶ Chittharanjan F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, Cambridge Press University, 1996, p. 239.

¹²⁷ B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, p. 61: « Keeping in view the advisory opinion of the ICJ on the reparations case of 1949, we cannot see how the U.N. as an organization established to implement principles of justice, can bring international claim of responsibility against others but cannot be held responsible for its own acts or omissions »; J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, p. 127.

¹²⁸ *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, avis consultatif du 29 avril 1999, C.I.J. rec. pp. 88, 89, par. 66. En l'espèce, le point de droit concernait l'applicabilité de la section 22 de l'article VI de la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies* au cas de Dato' Param Kumaraswamy, en tant que rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme chargé de la question de l'indépendance des juges et des avocats.

juridique des NU – Ralph ZACKLIN – qu’il convient de relater, *ad abundantiam*, le point de vue de l’Organisation. D’après les propos du sous-directeur :

« La capacité des organisations internationales à devenir des sujets actifs et passifs en matière de responsabilité est reconnue aujourd’hui tant par la doctrine que dans la pratique. Le fondement théorique sur lequel repose cette responsabilité, c’est-à-dire la personnalité internationale autonome et la capacité juridique des organisations internationales, ne sont plus contestées [...] il résulte de l’avis de la Cour que l’ONU en tant que personne de droit international ‘objective’ est titulaire d’un ensemble de droits et de devoirs qui lui sont accordés ou imposés par l’ordre juridique international »¹²⁹.

Cette affirmation ne constitue en rien une dissertation *in abstracto* ou *in vacuo* de la responsabilité onusienne. Elle reflète, au contraire, la réalité du terrain, particulièrement celle du Katanga (en République Démocratique du Congo) qui permettra à l’Organisation de prendre conscience de son existence juridique et conséquemment de sa responsabilité¹³⁰. En effet, les dommages matériels et corporels subis par les ressortissants de certains pays – notamment la Belgique, le Luxembourg, l’Italie, la Grèce – du fait des troupes de l’opération des NU au Congo (ONUC) dans les années 60 donna lieu à un échange de lettres entre le Secrétaire général des NU de l’époque, U THANT, et

¹²⁹ Ralph ZACKLIN, « Responsabilité des organisations internationales », in S.F.D.I., *La responsabilité dans le système international, Colloque du Mans*, Paris, Pedone, 1991, p. 91.

¹³⁰ M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 88-89; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 12; voir Jean J.A. SALMON, « Les accords Spaak - U Thant du 20 février 1965 », (1965) 11 *A.F.D.I.* 468.

les différents pays concernés¹³¹. Ces échanges ne seront ni plus ni moins que des accords destinés à mettre fin aux réclamations présentées contre l'ONUC, à travers lesquels une reconnaissance explicite de la responsabilité onusienne sera reconnue. L'Organisation accordera ainsi son approbation pour que les dommages subis « du fait d'actes préjudiciables commis par des membres du personnel de l'ONUC »¹³² soient traités de manière équitable. Pour ce faire, « [e]lle a déclaré qu'elle ne se soustrairait pas à sa responsabilité s'il était établi que des agents de l'ONU ont effectivement fait subir un préjudice injustifiable à des innocents »¹³³. Quelque mois plus tard, le Secrétaire général fera suivre une lettre au représentant permanent de l'U.R.S.S. – lettre envoyée en réponse à celle de l'URSS qui contestait l'exonération des victimes belges au Congo¹³⁴ – lui indiquant que :

« L'Organisation des Nations Unies, représentée par son Secrétaire général, a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes de dommages engageant la responsabilité juridique de l'Organisation. Cette politique est conforme aux principes généralement reconnus du droit ainsi qu'à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Elle s'appuie en outre, dans le cas des activités de l'Organisation des Nations Unies au Congo, sur les principes énoncés dans les conventions internationales relatives à la

¹³¹ *Échange de lettres constituant un accord relatif au règlement de réclamations présentées contre l'Organisation des Nations Unies au Congo par des ressortissants belges* du 20 février 1965, 535 R.T.N.U. 198; *Échange de lettres constituant un accord entre l'ONU et la Grèce relatif au règlement de réclamations présentées contre l'ONUC par des ressortissants grecs* du 20 juin 1966, 565 R.T.N.U. 3; *Échange de lettres constituant un accord entre l'ONU et le Luxembourg relatif au règlement de réclamations présentées contre l'ONUC par des ressortissants luxembourgeois* du 28 décembre 1966, 585 R.T.N.U. 147; *Échange de lettres constituant un accord entre l'ONU et l'Italie relatif au règlement de réclamations présentées contre l'ONUC par des ressortissants italiens* du 18 janvier 1967, 588 R.T.N.U. 197.

¹³² *Échange de lettres constituant un accord relatif au règlement de réclamations présentées contre l'Organisation des Nations Unies au Congo par des ressortissants belges* du 20 février 1965, préc., note 130.

¹³³ *Id.*

¹³⁴ Voir Doc NU S/6589 (1965).

protection des vies et des biens de la population civile en période d'hostilité ainsi que sur des considérations d'équité et d'humanité dont l'Organisation des Nations Unies ne saurait faire abstraction »¹³⁵.

Il est intéressant de noter que la responsabilité de l'Organisation peut être fondée sur le respect de certaines valeurs telles que l'équité, l'humanité et les principes de justice. Cela dit, il semble que le langage utilisé par le Secrétaire général traduit une perception *politique* de la responsabilité onusienne. L'utilisation ultérieure de la *protection diplomatique* comme mode de règlement des différends intervenus au Congo en sera une preuve probante. Sans vouloir faire une étude exhaustive sur le sujet, disons simplement que la protection diplomatique concerne le droit pour un État de protéger ses ressortissants qui, à l'étranger, ont subi des préjudices sans pouvoir obtenir « satisfaction par les voies ordinaires »¹³⁶. Cet acte *iure imperii* – véritable pouvoir de souveraineté – exercé par l'État à l'égard de ses sujets est discrétionnaire dans la mesure où il est « seul maître de décider s'il accordera sa protection, dans quelle mesure il le fera et quand il y mettra fin »¹³⁷.

¹³⁵ Doc NU S/6597 (1965), p. 1.

¹³⁶ *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, arrêt du 30 août 1924, C.P.J.I. série A, numéro 2, p. 12 : « [...] En prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement, en sa faveur, l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet État fait, à vrai dire, valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants, le droit international »; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 531, 532.

¹³⁷ *Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique /Espagne)*, arrêt du 5 février 1970, C.I.J. rec, p. 44, par. 79. Les conditions à la base de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire généralement reconnus sont : 1) la nationalité de la victime; 2) le comportement de la victime notamment en ce qu'elle doit avoir les « mains propres »; 3) l'épuisement des instances internes; voir J.-P. RITTER, *loc. cit.*, note 56; Gerhard THALLINGER, « The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organisations », (2008) 77 *N.J.I.L.* 401; J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 52, pp. 634-640; D. CARREAU, *op. cit.*, note 26, pp. 418-423; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 533-541; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 250-255; Hildebrando ACCIOLY, « Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence », (1959) 96 *R.C.A.D.I.* 349, 420-426; B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, pp. 74-76.

Si, du point de vue de l'ONU, le fait que l'État négocie au nom de ses ressortissants une demande d'indemnisation globale peut présenter des avantages considérables¹³⁸, on ne peut pas dire qu'il s'agit d'un mode de règlement des différends qui permet une protection suffisante pour les tiers victimes, notamment par rapport à son caractère discrétionnaire et politique. Le professeur Jean SALMON nous indique d'ailleurs qu'« en exerçant sa protection diplomatique un gouvernement n'est *jamais* le mandataire de ses ressortissants. Il fait usage d'un droit qui participe de la fonction gouvernementale dans son sens le plus élevé »¹³⁹. Dès lors, il faut bien reconnaître que le recours à la protection diplomatique ne permet pas à la personnalité de l'ONU de pénétrer véritablement le sanctuaire de la responsabilité juridique. Soulignons les propos de l'auteur André DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE qui définissait la responsabilité en ces termes :

« La responsabilité peut être définie comme l'ensemble des obligations qui naissent à la charge d'un sujet en raison du fait, action ou omission, qui lui est imputable. Lorsque ces obligations sont sanctionnées par le droit positif existant, on se trouve en présence d'une responsabilité juridique, dans le cas contraire d'une responsabilité morale »¹⁴⁰.

¹³⁸ Doc. NU A/51/389 (1996), p. 10, par 35. Selon le Secrétariat général : « Cette méthode présente des avantages considérables. Premièrement, elle permet d'éviter les procédures coûteuses et longues qui seraient nécessaires pour traiter individuellement un grand nombre de demandes. Deuxièmement, comme l'indemnité globale négociée avec le gouvernement constituerait un règlement intégral et libératoire de tous les dommages (tant du gouvernement que des ressortissants), elle constituerait un plafond à la responsabilité financière de l'Organisation. Cela permettrait également d'éviter que des demandes individuelles continuent d'être présentées pendant un certain temps après l'achèvement de l'opération des Nations Unies. Troisièmement, cela éviterait à l'ONU d'avoir à déterminer à qui appartiennent les biens visés par la demande d'indemnisation. C'est au gouvernement qu'il appartiendrait de faire cette détermination. Quatrièmement, les indemnités qui pourraient être dues par le gouvernement à l'ONU ou les autres créances de l'ONU sur le gouvernement pourraient éventuellement être déduites du montant global ».

¹³⁹ J. SALMON, *loc. cit.*, note 129, p. 489.

¹⁴⁰ André DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE, *La responsabilité des États à raison des dommages subis par des étrangers*, Paris, Rousseau, 1925, p. 11.

Ainsi, afin de sortir de l'apriorisme qu'offre la responsabilité morale, il fut donc impératif pour l'ONU de fixer des normes juridiques permettant de réguler les rapports entretenus avec les tiers dans le contexte de ses opérations de paix. La mise sur pied de mécanismes destinés à organiser les éventuelles violations de droit ira dans le sens d'une responsabilité plus juridique de l'ONU.

c) Les modes juridiques de règlement des différends

Pour comprendre la mise sur pied des modes juridiques de règlement des différends des opérations de paix, il faut d'abord s'interroger sur l'immunité de juridiction qui neutralise l'action des tribunaux locaux en matière de responsabilité. Peut-on affirmer qu'il existe une tension entre cette immunité onusienne et les droits de l'homme ? Que se passe-t-il lorsque le tiers lésé est « victime » d'une non-renonciation à l'immunité ? *Quid* des recours lui permettant de faire valoir ses prétentions ? Loin d'être surannées, ces questions nous amènent à nous interroger sur les fondements de la responsabilité juridique car, en échappant à la censure du juge national, l'ONU semble se faire complice d'un véritable **déni de justice**¹⁴¹.

¹⁴¹ C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 102, p. 180; l'auteur parle plutôt d'un « déséquilibre ». Voir aussi : H. ACCIOLY, *loc. cit.*, note 136, pp. 377-385; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 98, C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 103, p. 638 : « [...] l'immunité de juridiction peut porter atteinte au droit fondamental à un procès équitable si une voie de recours alternative à la saisine du juge étatique normalement compétent n'est pas ouverte »; INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, « Accountability of International Organisations, Final Report », (2004) 1 *Int'l Org. L. Rev.* 221, 265, 267 : « A total lack of remedies would amount to a denial of justice, giving rise to a separate ground for responsibility on the part of the IO »; David RUZIÉ, « Diversité des Juridictions Administratives Internationales et Finalités Commune, Rapport Général », in *Le Contentieux de la Fonction Publique Internationale*, Paris, S. F. D. I., 1996, p. 11, 13; M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, p. 37.

Pourtant, les normes internationales relatives aux droits de l'homme, en l'occurrence les articles 8 et 10 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁴², et l'art. 14 du *Pacte international sur les droits civils et politiques*¹⁴³ sanctionnent le droit à un procès équitable par un tribunal compétent, indépendant et impartial. De surcroît, certains auteurs iront même jusqu'à dire de ce droit qu'il constitue une règle de *ius cogens*¹⁴⁴.

Parmi eux, REINISCH et WEBER font remarquer que :

« The human rights rationale of providing access to court is equally cogent in the context of the immunity of international organizations: the relevant human rights instruments clearly phrase the underlying fair trial rights as rights of individuals entitling them to have a fair third-party adjudication of their claims against anyone else, regardless of whether the opponent might be another private party, a foreign state or an international organization. In fact, the necessity for the availability of dispute settlement mechanisms may be even more relevant in the case of international organizations than of states since states can (almost) always be sued before their own domestic courts whereas international organizations usually do not have any comparable internal courts »¹⁴⁵.

Au terme de ce commentaire, il paraît donc souhaitable que les organisations internationales soient tenues d'assurer des procédures alternatives de règlement des différends pour les personnes privées. Les auteurs GAILLARD et PINGEL-LENUZZA laissent d'ailleurs entendre qu'elles en ont les moyens : « [...] international organization have achieved a sufficient solid foundation in the international legal order for private

¹⁴² *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G. res. 217A (III), Doc. NU A/810 (1948), p. 71.

¹⁴³ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* du 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171.

¹⁴⁴ C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 103, p. 646; Diane SHELTON, *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 358.

¹⁴⁵ August REINISCH and Ulf A. WEBER, « The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement », (2004) 1 *Int'l Org. L. Rev.* 59, 67.

persons to be able to have their disputes with those organisations heard, when this is required by the imperatives of justice »¹⁴⁶. Du fait de sa personnalité juridique internationale, l'ONU n'échappe donc pas à cette réalité¹⁴⁷.

Par ailleurs, nier le droit à un « *due process of law* » ne serait guère « compatible avec les fins explicites de la *Charte*, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains »¹⁴⁸. Afin d'éviter que déni de justice ne soit commis, l'immunité « quasi-absolue » de l'Organisation fut donc tempérée par la sect. 29 de l'art. VIII de la *Convention générale sur les privilèges et les immunités des NU*¹⁴⁹. Au terme de cette disposition, l'entité onusienne est obligée de « prévoir des modes de règlements appropriés pour [...] les différends en matière de contrats ou d'autres différends de droit

¹⁴⁶ Emmanuel GAILLARD and Isabelle PINGEL-LENUZZA, « International Organisations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass », (2002) 51 *I.C.L.Q.* 2; voir aussi M. H. ARSANJANI, *loc. cit.*, note 70, p. 175 : « It would be quite ironic to negate the rights of individuals on the assumption that they might be incompatible with the functions of International Organisations ».

¹⁴⁷ C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, p. 402 : « It is a fundamental principle of international law that a state – a legal person under that law – must provide itself with the means of meeting its international obligations [...] ***If the United Nations is a legal person having obligations and responsibility for their performance, the United Nations will be expected to have the means at its disposal for so doing*** » (le *soulignement* est nôtre).

¹⁴⁸ *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, avis du 13 juillet 1954, C.I.J. rec. p. 57.

¹⁴⁹ *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies* du 13 février 1946, préc., note 102. Voir B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, pp. 79-80; Charles De VISSCHER, « Le déni de justice en droit international », (1935) 52 *R.C.A.D.I.* 365, 388, 396. À la p. 388, De Visscher nous indique que : « Si l'on s'en tient à l'usage traditionnel du terme, on constate que le déni de justice, *stricto sensu*, est constitué par le refus d'accès aux tribunaux [...] »; et de rajouter à la p. 396 que : « Le refus du juge de retenir l'affaire ou d'y statuer peut [...] constituer également un déni de justice mais seulement s'il est définitif et s'il aboutit à une impossibilité pour le plaideur étranger de faire valoir ses droits par une autre voie. Un déclinatoire de compétence n'est un déni de justice que s'il entraîne cette conséquence. Ce qui importe, au point de vue du droit international, c'est qu'il se trouve au moins un tribunal compétent pour examiner la demande au fond ».

privé dans lesquels l'Organisation serait partie »¹⁵⁰. Bien que les éléments de la disposition laissent entrevoir une obligation *stricto sensu*, il faut quand même remarquer que le Secrétariat général des NU a toujours soutenu que l'immunité – bien que neutralisant les pouvoirs du juge national – n'altérerait en rien le fondement des réclamations¹⁵¹. De cette façon, on peut dire que l'Organisation n'a jamais nié le devoir qu'elle avait de mettre en place des modes de règlements de différends. Au final, ces derniers se présentent comme la contrepartie « naturelle » de l'immunité de juridiction¹⁵².

En ce qui concerne les *différends relatif aux contrats* de droit privé, le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des NU a élaboré des clauses compromissaires types¹⁵³; elles visent, dans le contexte des OMP, à s'appliquer aux contrats commerciaux (contrats ou baux) que l'Organisation conclut soit sur le terrain, soit au Siège avec des sociétés privées ou des particuliers¹⁵⁴. Les *autres différends*, quant à eux, sont en général compris comme impliquant les situations où l'immunité de juridiction n'a pas été levée par le

¹⁵⁰ *Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies* du 13 février 1946, préc., note 102. La *Convention* oblige aussi l'Organisation, à son article V, sect. 21, de coopérer « en tous temps avec les autorités compétentes des États membres, en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités ».

¹⁵¹ A. J. MILLER, *loc. cit.*, note 104, p. 250.

¹⁵² C. W. JENKS, *op. cit.*, note 105, p. 43.

¹⁵³ A. J. MILLER, *loc. cit.*, note 104, p. 250. Voir Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 3: « Sauf à être réglés à l'amiable par voie de négociation directe, les différends, litiges ou réclamations nés du présent contrat ou ayant trait au présent contrat ou à une violation du présent contrat, à sa résiliation ou à sa nullité seront réglés par voie d'arbitrage conformément au [Règlement d'arbitrage de la CNUDCI] en vigueur à ce moment-là. Pareil arbitrage sera placé sous l'égide de la Chambre de commerce internationale (CCI), laquelle sera également l'autorité de nomination au sens du Règlement d'arbitrage. Les parties acceptent d'être liées par la sentence arbitrale rendue dans le cadre de cet arbitrage, celle-ci valant règlement final et définitif de ces différends, litiges ou réclamations ».

¹⁵⁴ Il faut noter que la conclusion d'une clause d'arbitrage ne veut pas dire que l'Organisation renonce à son immunité; voir sur la question C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 103, p. 634; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 245.

Secrétaire général¹⁵⁵; et où les tiers ont subi un préjudice corporel, un décès, la perte d'un bien ou un dommage matériel commis par des membres de l'OMP¹⁵⁶.

Pour les doléances qui ne relèvent pas du domaine contractuel, l'art. 51 du *modèle d'accord sur le statut des forces* prévoit la création d'une procédure tripartite de règlement des différends censée représenter les intérêts de toutes les parties : la *commission permanente des réclamations*¹⁵⁷. Cela dit, le Secrétariat général a reconnu que ce recours n'a pas permis en pratique d'obvier aux différentes réclamations, faute d'avoir un jour pu être constitué¹⁵⁸; les demandes d'indemnisation ayant été le plus souvent réglées *in foro domestico* par un « *comité local d'examen* »¹⁵⁹. Ce comité se compose en général de trois membres exerçant d'importantes fonctions administratives – dont un conseiller juridique – d'un président et d'un secrétaire¹⁶⁰. Ces deniers examinent

¹⁵⁵ Doc. NU A/45/594 (1990), p. 13, art. 51. L'article 51 du *modèle d'accord sur le statut des forces* nous indique qu'une commission permanente des réclamations statue sur tout différend « à l'égard duquel les tribunaux du pays/territoire hôte n'ont pas compétence en raison d'une disposition du présent accord ». Ils n'ont pas compétence car l'immunité n'a pas été levée.

¹⁵⁶ Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 8; voir aussi Doc. NU A/51/903 (1997). Ce rapport du Secrétaire général sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des OMP des NU contient en annexe une formule unique de demande d'indemnisation au titre de la responsabilité civile en cas de dommages corporels, de décès, de perte de biens ou de dommages matériels. Le document est reproduit à l'Annexe 4 du présent Mémoire.

¹⁵⁷ Doc. NU A/45/594 (1990), p. 13. Une commission permanente est composée : 1) d'un membre nommé par le Secrétariat général; 2) d'un membre nommé par le gouvernement du pays hôte; 3) et d'un président désigné d'un commun accord par l'Organisation et le gouvernement national. Ce mécanisme qui présente certaines parenté avec l'arbitrage pourrait permettre un règlement efficace des litiges de droit privé qui ne manquent pas de se faire jour dans le cadre des OMP; M. H. ARSANJANI, *loc. cit.*, note 70, p. 175; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 261-267; C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 103, p. 645.

¹⁵⁸ Doc. NU A/51/389 (1996), p. 8, par. 22; Doc. NU A/51/903 (1997), p. 4, par. 8; Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 9, par. 17; J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, p. 133 : « Aujourd'hui, même si ces opérations sont entrées dans 'l'esprit de la Charte', la question du contrôle de leur création et de leur déroulement est toujours pendante »; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 263 et 264; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 89-90.

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ Voir généralement sur le fonctionnement du comité, Doc. NU ST/AI/149/Rev.4 (1993).

les différentes réclamations mettant en cause les actes commis par les éléments civils ou militaires de la mission, les approuvent ou formulent des propositions de règlement¹⁶¹. En général, lorsqu'une entente intervient avec l'*altera pars*, celle-ci reçoit le paiement de l'indemnisation moyennant une décharge exonérant l'ONU de toute responsabilité¹⁶².

On peut se rendre compte qu'à une procédure de type quasi-juridictionnel succède, *de facto*, une procédure unilatérale de caractère administratif¹⁶³; ce qui nous pousse à nous questionner sur la légitimité d'un tel processus à l'aune du droit à un recours effectif, indépendant et impartial¹⁶⁴. Est-ce que ce droit garde tout son sens sous les auspices de ce « comité local d'examen » ? Certes, le droit à un recours effectif, indépendant et impartial doit s'entendre dans un sens large tenant compte de toutes les particularités de la scène internationale. À cet égard, le professeur EAGLETON nous invitait d'ailleurs à la circonspection relativement aux NU :

« The United Nations has been given a legal status which enables it to do harm to others in certain situations, and it must, as a legal person, be able to repair the damages which it does. It is reasonable, however, to take into consideration its limited legal capacity, which would reduce its field of responsibility, and *to take into consideration its different structure and procedures, which might require settlement of claims against it in a fashion different from that to which states are accustomed* »¹⁶⁵ (le soulignement est nôtre).

¹⁶¹ Doc. NU A/51/389 (1996), p. 8, par. 22; Doc NU A/51/903 (1997), p. 4, par. 8; Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 9, par. 17.

¹⁶² Doc. NU A/51/389 (1996), p. 8, par. 23; Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 10 par. 19.

¹⁶³ J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, p. 134.

¹⁶⁴ P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 271-272

¹⁶⁵ C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, p. 403.

Cela étant dit, le Secrétariat général ne manqua pas de mentionner – accordons lui le mérite de la franchise – qu’à travers le processus des comités locaux d’examen, l’Organisation pouvait être perçue comme étant à la fois juge et partie, contrairement à l’adage « *nemo iudex in causa sua debet esse* » (personne ne peut être juge de sa propre cause)¹⁶⁶. Finalement « sans être injustes, ces sortes de juridictions laissent toujours planer un soupçon d’injustice »¹⁶⁷. À cela se rajoute, une pléiade de problèmes liés au fonctionnement quotidien du processus. Parmi ceux-ci, on notera notamment : l’augmentation du nombre de réclamations, une pénurie de personnel, la complexité de la nature et du traitement des demandes durant et après la phase de liquidation de l’OMP, et les difficultés d’application de la loi aux différends (application de la *lex loci delicti* et du droit international)¹⁶⁸.

Malgré les difficultés, l’ONU continue de penser que ces modes de règlement sont une option viable pour le futur¹⁶⁹; et il serait bien difficile de prétendre que les procédures de

¹⁶⁶ Doc. NU A/51/903 (1997), p. 4, par. 10; Marten. ZWANENBURG, « UN Peace Operations Between Independence and Accountability », (2008) 5 *Int’l Org. L. Rev.* 23, 28.

¹⁶⁷ Cité dans Stelio SEFERIADES, « Le problème de l’accès des particuliers à des juridictions internationales », (1935) 51 *R.C.A.D.I.* 1, 19.

¹⁶⁸ Doc. NU A/51/389 (1996), p. 9; Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 10 par. 19, 20; Derek BOWETT, *United Nations Forces – A Legal Study of United Nations Practice*, London, Stevens & Sons, 1964, p. 150. L’auteur observe que « [n]ot least of the problems faced by a Claims Commission attempting to deal with civil claims against the United Nations is the absence of an agreed ‘proper law’, for it is by no means clear that the *lex loci* will be applied or will even be suitable »; C. WICKREMASINGHE and G. VERDIRAME, *op. cit.*, note 22, p. 483; voir aussi P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 190. Pierre Klein nous parle aussi du manque de publicité concernant la loi applicable dans les différends. Selon lui : « Les exigences de justice fondamentale imposent en effet que les individus puissent, d’une manière ou d’une autre, avoir connaissance de la loi dont les autorités entendent leur imposer l’application ».

¹⁶⁹ Doc. NU A/51/389 (1996), p. 10, par. 30; Doc. NU A/51/903 (1997), p. 4, par. 8.

règlements des différends qu'elle a mise en place sont inefficaces voire irréalistes¹⁷⁰. Au contraire, elles constituent un acquis sur lequel la responsabilité internationale pourrait trouver à s'appliquer¹⁷¹. On abonde ainsi dans le sens des propos du professeur EAGLETON lorsqu'il déclarait que : « It is believed preferable, however, to develop procedures gradually through usage and precedent, rather than to commit parties to a stated procedure for future situations which are not yet clear »¹⁷². Ces procédures ne sont donc pas un coup d'épée dans l'eau; il faut bâtir sur ce socle onusien afin que l'institution d'une responsabilité toujours plus « juridique » – c'est-à-dire une responsabilité n'étant pas purement basée sur la morale – permette de défendre un ordre garant de la bonne application du droit international.

C'est en ce sens que le *ius respondendi* contribue à la construction de la personnalité juridique onusienne sur la scène internationale et peut être présenté comme le test ultime de son effectivité. En d'autres termes, le régime de droit auquel l'ONU est soumise – à travers les modes de règlement des différends – nous permet de prendre la mesure exacte de la « personnification » juridique de l'Organisation en droit international. Cela dit, la

¹⁷⁰ C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 103, p. 646; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 266. En ce qui concerne la procédure d'enquête, l'auteur Pierre Klein nous dit ceci : « Les autorités responsables d'une OMP disposent de moyens adaptés pour récolter les éléments de preuve, traditionnellement difficiles à apporter dans des situations de dommages extracontractuels ».

¹⁷¹ I. SCOBIE, *loc. cit.*, note 105, p. 889; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 288-290. L'auteur Zwanenburg propose d'ailleurs que soit établie une commission de réclamation centrale et commune à toutes les OMP (*standing or central claims commission*) dont les caractéristiques seraient : 1) un caractère permanent; 2) l'indépendance; 3) une compétence *ratione materiae* à l'égard du droit international humanitaire (on pourrait y ajouter les droits de l'homme); 4) une procédure d'enquête efficace; 5) un véritable pouvoir d'exequatur des décisions; 6) une juridiction claire sur les contingents nationaux sous le contrôle des NU.

¹⁷² C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, p. 404; Michael BOTHE and Thomas DÖRSCHER, « The UN Peacekeeping Experience », in Dieter FLECK, *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 487 : « The UN has developed a more or less uniform system for settling claims arising from UN peace operations ».

mesure exacte de cette « personnification » juridique ne fait pas l'unanimité. Certains auteurs semblent réticents à l'idée que des mécanismes de responsabilité de droit privé puissent refléter une personnalité juridique internationale. Selon DISTEFANNO, par exemple :

« Les mécanismes spéciaux que les traités peuvent prévoir ne sont pas significatifs aux fins de la détermination de la personnalité juridique internationale, car, étant forcément relatifs, ils sont sans pertinence au regard du droit international général et universel. La personnalité étant une situation juridique forcément opposable *erga omnes*, elle ne peut être ancrée dans ou rattachée à un droit circonscrit *ratione personarum* »¹⁷³.

Malgré tout, on peut considérer que ce n'est pas la position que semble privilégier l'ONU; celle-ci estimant plutôt que sa responsabilité internationale – potentiellement mise en cause par ses modes de règlement des différends – découle de la personnalité juridique internationale dont elle est revêtue et de sa capacité d'assumer des obligations au niveau international¹⁷⁴.

En définitive, la problématique de la responsabilité internationale répondra de cette catégorisation (ou « *summa divisio* ») entre une personnalité internationale composée tantôt d'attributs « politiques », tantôt d'attributs « juridiques ». En effet, c'est parce que l'ONU est indépendante et possède une volonté distincte qu'elle peut connaître l'épreuve de la responsabilité (« *aliquid in se recipere* »). Aussi, c'est parce que l'Organisation est titulaire de droits et surtout d'obligations qu'elle devra répondre de ses actes (« *cui ratio reddenda est* »). Du reste, comme l'énonçait Ewa BUTKIEWICZ, « [t]he fundamental

¹⁷³ G. DISTEFANO, *loc. cit.*, note 24, p. 121.

¹⁷⁴ Doc. NU A/51/389 (1996), p. 5, par. 6 et 7.

role of international responsibility ensuring the proper functioning of the international legal order can be played effectively only when the rules governing responsibility in that order apply to all subjects »¹⁷⁵. Bref, il ne reste plus qu'à rechercher les différents éléments considérés comme déterminants dans le cadre de la responsabilité onusienne.

CHAPITRE II. LE FAIT GÉNÉRATEUR DE LA RESPONSABILITÉ ONUSIENNE : LA CONDITION DE L'ILLICITE

Il ne fait plus aucun doute que l'institution de la responsabilité rend effective la personnalité internationale de l'ONU. Après tout, quoi de plus normal pour une entité participant au commerce juridique de la scène internationale, que d'être soumise à cette déclinaison du droit international¹⁷⁶. La question qui se pose alors n'est plus de savoir *si* l'Organisation peut être responsable mais plutôt *dans quelle mesure*. En d'autres termes, quelles sont les règles de droit qui ont été élaborées afin de donner à cette responsabilité une viabilité juridique ? Dans le contexte des opérations de paix, la question est d'autant plus importante que les actions qui sont entreprises sur le terrain peuvent produire des effets préjudiciables pour les tiers. Dès lors, existe-t-il un contenu concret imposant à l'ONU de faire face aux conséquences de ses comportements illicites ?

¹⁷⁵ Ewa BUTKIEWICZ, « The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations », (1981-1982) 11 *Polish Yearbook of International Law* 117.

¹⁷⁶ I. SCOBIE, *loc. cit.*, note 105, p. 887; C. F. AMERASINGHE, *op. cit.*, note 125, pp. 223-248; M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, p. 8 : « [...] The major role of international organizations in international relations leads almost inevitably to holding them responsible for unlawful acts which they have committed. The international community cannot tolerate a situation in which such an active actor in the global system may violate binding international norms without bearing the consequences in the sphere of international responsibility. Such a situation would undermine the basic aims of international responsibility: deterrence and provision of remedies to the injured party »; H. ACCIOLY, *loc. cit.*, note 136, p. 353.

C'est en vue de répondre à ces questions que nous prendrons en considération les travaux de la C.D.I. sur la responsabilité des organisations internationales. Dans la première mouture du projet initié par l'Assemblée générale des NU en 2001, la Commission présenta les principes généraux de la responsabilité des organisations internationales en soutenant que pour pouvoir tenir une organisation responsable, il fallait établir la présence d'un « fait internationalement illicite », supposant à son tour un comportement précis (action ou omission) violant une obligation internationale (la condition illicite). La délimitation du fait générateur de la responsabilité onusienne suppose donc que l'on s'interroge d'un point de vue *ratione materiae* : « Responsable dites-vous ! Mais de quoi ? ».

À titre liminaire, l'étude du « fait internationalement illicite » nous incitera à nous questionner sur la raison qui poussa la C.D.I. à différencier le « fait illicite » de la « faute aquilienne » (A); concept pourtant connu depuis fort longtemps par les juristes en droit interne. Ensuite, notre réflexion nous amènera à analyser le principe clairement établi par la Commission qui veut que la responsabilité de l'organisation internationale ne puisse être engagée qu'en cas de non respect par celle-ci d'une obligation internationale existant à sa charge (B).

A) Distinction entre « faute » et « fait internationalement illicite » : une révolution copernicienne dans le monde de la responsabilité

La notion de faute, bien qu'ancienne, fut délaissée par la C.D.I. dans le cadre de son projet de codification de la responsabilité internationale opéré au début des années 50; et les raisons qui sont à l'origine de ce délaissement ne sont pas toujours claires. Cela étant, la C.D.I. a préféré au concept de faute, la notion d'illicéité factuelle se rapprochant ainsi de l'approche développée par le jurisconsulte italien ANZILOTTI dans ses ouvrages relatifs à la responsabilité internationale des États¹⁷⁷. Nous essayerons donc dans cette partie d'appréhender plus en profondeur quelles ont été les motivations de la Commission qui l'ont poussée à choisir le fait internationalement illicite comme élément déterminant de la responsabilité des organisations internationales, et nous essayerons également de déterminer la nature de la condition illicite.

(i) L'illicéité déterminée par le « fait » : rejet de la « faute aquilienne »

« De la faute subjective naît, naturellement, une obligation s'il y a eu perte » (« *Ex tali culpa obligatio naturaliter oritur si damnum datum est* ») nous dit cette maxime tirée du droit romain. La notion de faute subjective – dite « aquilienne » en raison du fait qu'elle trouve ses origines dans la lex Aquilia qui sanctionnait à Rome le dommage causé

¹⁷⁷ Dionisio ANZILOTTI, *Teoria generale della responsabilità dello stato nel diritto internazionale*, Florence, 1902; D. ANZILOTTI « La responsabilité internationale des États à raison des dommages soufferts par des étrangers », (1906) 13 *R.G.D.I.P.* 14. Pour un aperçu des auteurs ayant développés les premières théories sur la responsabilité internationale, voir Georg NOLTE, « From Dionisio Anzilotti to Roberto Ago: The Classical International Law of State Responsibility and the Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-state Relations », (2002) 13 *E.J.I.L.* 1083, 1084-1087.

injustement – est ancienne et les auteurs furent prolixes sur la question¹⁷⁸. Loin de nous l'idée de nous lancer dans les dédales de cette exigence antique de la responsabilité, il nous paraît toutefois important de mettre en exergue certains développements qui nous permettront de comprendre pourquoi la C.D.I. délaissa le concept de faute subjective dans le contexte de la responsabilité internationale.

Parmi les anciens maîtres du *ius gentium*, Huig De Groot dit « Grotius » (1583-1646), juriste hollandais accompli et fondateur du droit international moderne, se servira du droit romain et de son obligation « naturelle » de réparer pour définir les notions fondamentales de la *culpa*¹⁷⁹. Cette règle utilisée en matière d'obligations présupposait non seulement que le coupable ait causé un **dommage**, mais qu'il y ait également chez lui une **faute subjective** c'est-à-dire une intention de provoquer des conséquences afflictives voire infamantes (« *dolus* »); ou de causer une perte par négligence grave (« *culpa lata* ») ou excusable (« *culpa levis* »)¹⁸⁰. Ainsi, c'est en raison de sa mauvaise foi (« *mala fide* ») ou de son indolence (« *ex neglectu* ») que naît la responsabilité; que l'auteur porte le faix de sa culpabilité.

La règle de la *culpa* conquiert les faveurs d'un certain nombre d'auteurs¹⁸¹, tout en s'imposant, par ailleurs, dans nos droits modernes comme la base de la responsabilité¹⁸².

¹⁷⁸ H. ACCIOLY, *loc. cit.*, note 136, pp. 364-370.

¹⁷⁹ Gérard COHN, « La théorie de la responsabilité internationale », (1939) 68 *R.C.A.D.I.* 207, 221-222.

¹⁸⁰ *Id.*, p. 241.

¹⁸¹ H. ACCIOLY, *loc. cit.*, note 136, pp. 364, 366.

¹⁸² *Id.*, p. 365; P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, p. 489.

La théorie de la faute – jadis aquilienne – est reçue dans les esprits comme étant la *cause* de la violation d'une règle de droit. Mais pourquoi s'éloigner de la théorie de la faute subjective aux fins de la responsabilité internationale ? Selon la doctrine, il semble que l'opposition à l'idée de faute résulte de la confusion naissante quant à ses fondements scolastiques¹⁸³. En effet, la branche de la responsabilité resta pendant longtemps fort attachée aux préceptes médiévaux de la morale, de la justice et de la droite raison. La vision manichéenne qui en découlera fera du concept de la faute un « substitut laïque du péché »¹⁸⁴; un *locus poenitentia* (lieu de repentance) pour les âmes en mal d'expiation. Il va sans dire que cela n'allait pas dans le sens d'une responsabilité internationale purement juridique.

Toutefois, selon ANZILOTTI, le véritable problème de la faute réside dans le caractère abstrait des sujets du droit international, l'État *in casu*. Dans son cours de droit international, il nous révèle les points forts de son argumentation :

« Il suffit de penser aux conditions délicates et complexes dans lesquelles se forme la volonté et se détermine l'action de l'État pour voir combien incertaine et fuyante serait la recherche de la faute ainsi entendue [...] en droit international l'*animus* de l'individu-organe n'est pas la cause ou la condition de la responsabilité; celle-ci naît du seul fait de la violation d'un devoir international de l'État »¹⁸⁵.

On peut comprendre des propos du juge italien que la règle de la *culpa* développée par Grotius ne s'adapte que très mal à la réalité internationale, principalement en raison de la

¹⁸³ Pierre-Marie DUPUY, « Quarante ans de codification du droit de la responsabilité internationale des États. Un bilan », (2003) 107 *R.G.D.I.P.* 305, 314.

¹⁸⁴ Expression de Pierre-Marie DUPUY citée dans J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 52, p. 619.

¹⁸⁵ D. ANZILOTTI, *op. cit.*, note 79, pp. 500-501.

difficulté qui existe à déterminer la volonté et l'action des sujets primaires du droit international, et par conséquent de prouver l'intention de provoquer des conséquences afflictives. L'économie ainsi faite de la recherche de l'*animus*, il ne sera nécessaire de découvrir, ni faute subjective, ni mauvaise volonté, ni négligence¹⁸⁶. Somme toute, « la théorie de la faute doit être ici mise absolument hors de cause »¹⁸⁷, car le simple fait de constater la violation d'un devoir international n'implique pas que l'on s'interroge sur ce qui aurait dû être fait, notion laissant supposer à la fois une intention mais aussi un jugement de valeur morale. Autrement dit, la faute subjective n'a point de valeur pour la détermination de la responsabilité internationale et seul l'illicéité de fait forme la base de l'application de cette responsabilité. Cette construction copernicienne du droit international, sorte de révolution dans la façon de percevoir la responsabilité, sera notamment à l'origine du travail de la C.D.I.¹⁸⁸.

(ii) Désobjectivisation de la responsabilité internationale dans le travail de la C.D.I.

La codification du droit de la responsabilité internationale a été entreprise par la C.D.I. au début des années 1950 dans le but de « [...] maintenir et développer les relations pacifiques entre les États [...] »¹⁸⁹. Ce véritable travail colossal fut l'occasion d'une réflexion sans précédent sur le concept même de la responsabilité internationale

¹⁸⁶ G. COHN, *loc. cit.*, note 179, p. 253.

¹⁸⁷ D. ANZILOTTI, *loc. cit.*, note 177, 287.

¹⁸⁸ P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, pp. 489 et suiv.; P.-M. DUPUY, *loc. cit.*, note 183, p. 314.

¹⁸⁹ L'Assemblée générale pria la C.D.I. « de procéder, dès qu'elle le jugera opportun, à la codification des principes du droit international qui régissent la responsabilité de l'État »; A.G. résolution 799 (VIII), adoptée le 7 décembre 1953.

étatique¹⁹⁰. Il est justifié de croire que la Commission, à travers ses rapporteurs les plus notoires, attachait une importance non négligeable aux arguments d'Anzilotti qui faisaient reposer la responsabilité internationale sur un acte réalisé en violation du droit international. Parmi eux, Roberto AGO, rapporteur spécial à qui revint la tâche de définir la structure et les orientations de base du projet sur la responsabilité des États, fit référence dans son travail à la notion d'« acte international illicite » (*internationally wrongful act*) qui n'est autre que la manifestation du fait illicite; et considéra le « *internationally wrongful act* » comme un comportement pouvant constituer une violation d'une obligation juridique internationale à charge d'un État¹⁹¹. C'est d'ailleurs en ce sens que le professeur Pierre-Marie DUPUY nous indique que si le rapporteur Roberto AGO ne se situait pas dans une continuité absolue de la pensée d'Anzilotti, il percevait néanmoins la responsabilité « par référence au principe de légalité »¹⁹². Toujours selon le professeur DUPUY, « Ago comme avant lui Anzilotti, codifie d'abord la responsabilité pour mieux assurer la légalité »¹⁹³. Plutôt que de fonder la responsabilité internationale sur la faute subjective – qui implique une intention de nuire répréhensible – on va plutôt l'asseoir sur la constatation d'un comportement non conforme à ce que requiert le droit international. Par conséquent, la responsabilité internationale n'est pas

¹⁹⁰ P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, pp. 489-539. Il faut noter qu'une tentative de codification des règles relatives à la responsabilité internationale pour dommages causés à la personne ou aux biens étrangers fut entreprise dans les années 30 sous l'égide de la Société des Nations. Cela dit, la tentative de codification sera en partie neutralisée par le fait que l'on a cherché à définir le contenu des règles concernant le traitement des étrangers, plutôt que de codifier les conséquences de la violation des règles; voir le premier rapport du professeur Roberto AGO, A/CN.4/217 and Corr.1 and Add.1, p. 132.

¹⁹¹ Voir Doc. NU A/CN.4/233.

¹⁹² P.-M. DUPUY, *loc. cit.*, note 183, p. 315.

¹⁹³ *Id.*

perçue comme le moyen de maintenir une certaine conception morale de la société. Seule la transgression de la norme compte¹⁹⁴.

Le contraste entre responsabilité subjective – basée sur la faute – et responsabilité objective – basée sur le fait illicite – sera préservé par la C.D.I. aux fins de la responsabilité des organisations internationales. Dans ses commentaires, la Commission fit preuve de déférence à l'égard des travaux effectués antérieurement dans le cadre du projet de codification de la responsabilité des États. Elle nota qu'il était nécessaire d'assurer une certaine cohérence, et pour ce faire, qu'il fallait garder à l'esprit les articles sur la responsabilité des États¹⁹⁵. De ses propres mots : « [i]ls devraient être une source d'inspiration, que des solutions analogues se justifient ou non dans le cas de la responsabilité des organisations internationales »¹⁹⁶. Voilà qui vient atténuer les premières hésitations de la Commission quant à l'application de la responsabilité aux organisations internationales. Comme nous le rappelle Pierre KLEIN :

« Il importe à ce sujet de garder à l'esprit que la CDI avait délibérément décidé, dans la phase initiale de ses travaux, de laisser de côté la question de la responsabilité des organisations internationales, au motif que '*les organisations internationales constituent un phénomène trop récent et pour le moment la question d'une responsabilité internationale éventuelle découlant d'actes illicites imputables à ces organisations ne se prête pas à une codification*'¹⁹⁷.

¹⁹⁴ *Id.*, p. 314.

¹⁹⁵ Rapport de la C.D.I., A/57/10 (2002), p. 26, par. 475.

¹⁹⁶ *Id.*

¹⁹⁷ P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 308.

Désormais, le modèle du projet d'articles sur la responsabilité de l'État est suivi par la Commission aux fins de la codification de la responsabilité des organisations internationales, tant dans la conception générale que dans le libellé¹⁹⁸. L'art. 3 du nouveau projet – relatif aux éléments constitutifs de la responsabilité des organisations internationales – reflète d'ailleurs cette similitude. De l'aveu même de la Commission, « [i]l n'y a guère de raisons, semble-t-il, d'énoncer ces principes d'une autre manière »¹⁹⁹. Somme toute, la C.D.I. reprend la conception classique d'Anzilotti selon laquelle le fait illicite est constitué de deux éléments complémentaires : un élément objectif, mis en œuvre par la violation d'une norme internationale et un élément subjectif, constitué par un lien d'imputation entre le fait générateur et l'organisation internationale considérée. Ce couplage normatif entre violation d'une obligation internationale et attribution représente, dès lors, la nouvelle armature de la responsabilité internationale²⁰⁰.

Naturellement, nous pensons que la décision de la Commission d'opter pour une responsabilité à fondement objectif était la plus réaliste. De fait, l'exigence de la faute subjective aurait eu pour effet de réduire le domaine de la responsabilité dans un ordre où les rapports internationaux s'organisent de manière complexe. La désobjectivisation de la responsabilité internationale et la consécration du fait internationalement illicite codifié par la C.D.I. répond ainsi aux nécessités de la responsabilité telle qu'elle doit être conçue

¹⁹⁸ James CRAWFORD and Simon OLLESON, « The Nature and Forms of International Responsibility », in Malcolm D. EVANS, *International Law*, 2^e ed., Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 451; Chittharanjan F. AMERASINGHE, « The Essence of the Structure of International Responsibility », in M. RAGAZZI, *op. cit.*, note 45, p. 3.

¹⁹⁹ Rapport de la C.D.I., A/58/10 (2003), pp. 31-32.

²⁰⁰ Voir aussi INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p. 256.

dans l'ordre international. Cependant, il ne suffisait pas seulement d'écarter la théorie de la faute; encore fallait-il savoir ce que pouvait constituer une violation du droit international.

(iii) La violation d'une obligation internationale : responsabilité générale ou fonctionnelle?

Dans ses commentaires relatifs au par. 2 de l'art. 3 du projet de codification de la responsabilité des organisations internationales, la C.D.I. explicite ce que pourrait constituer une action (« *culpa in committendo* ») ou une omission (« *culpa in omittendo* ») génératrice de responsabilité. Selon elle, « une omission constitue une violation lorsque l'organisation internationale est tenue d'agir en vertu d'une obligation internationale et qu'elle ne le fait pas. Une violation peut également consister en une action qui n'est pas conforme à ce que l'organisation internationale est tenue de faire, ou de ne pas faire en vertu du droit international »²⁰¹. Il paraît logique d'admettre, au terme de ce commentaire, que la responsabilité se présente avant tout comme la **sanction** de tout manquement à une obligation internationale. La violation de cette obligation est la condition première, le dénominateur commun d'une responsabilité au caractère objectif et direct.

L'étude de la responsabilité nous amène de cette manière à délimiter les normes internationales qui pourraient être en vigueur à l'égard d'une organisation intergouvernementale. De l'opinion de la C.I.J. dans son avis consultatif du 20 décembre

²⁰¹ Rapport de la C.D.I., A/60/10 (2005), p. 84.

1980 sur l'*Interprétation de l'accord de siège entre l'OMS et l'Égypte*, « [l']organisation internationale est sujet de droit international lié en tant que telle par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels elle est partie »²⁰². Cette conception stratifiée des normes applicables à l'organisation est en quelque sorte reprise à l'art. 8 du projet de la C.D.I. lorsque qu'il nous indique que le terme « obligations internationales » s'entend d'une obligation imposée par le droit international « quelle que soit l'origine ou la nature de celle-ci ». La formule signifie simplement que l'organisation peut être liée par ***un droit international général*** constitué de règles coutumières, de principes généraux de droit et d'accords internationaux²⁰³.

Par ailleurs, le second paragraphe de l'art. 8 du projet précise que ces obligations comprennent également « les règles de l'organisation ». Si l'on s'interroge sur la nature de cette expression, on notera qu'il s'agit « notamment des actes constitutifs; des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs; ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation »²⁰⁴. En un mot, les obligations imposées aux organisations internationales par leurs actes constitutifs et leur

²⁰² *Interprétation de l'accord de siège entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif du 20 décembre 1980, C.I.J. rec., pp. 89, 90, par. 37.

²⁰³ Rapport de la C.D.I., A/60/10 (2005), p. 85; INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p. 243: « There is no reason in principle why primary rules of international law should not apply to collective enterprises undertaken by states in the framework of IO-s [...] States cannot evade their obligations under customary law and general principles of law by creating an IO that would not be bound by the legal limits imposed upon its Member States ».

²⁰⁴ Rapport de la C.D.I., A/60/10 (2005), p. 80. Le par. 4 de l'art. 4 du projet est similaire en tout point à l'art. 1j) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* du 21 mars 1986, préc., note 91, à tel point qu'on puisse dire qu'elle en est largement tributaire.

droit secondaire représentent des normes juridiques internationales au même titre que celles provenant des accords internationaux auxquels ces organisations sont parties, des principes généraux de droit applicables à l'ordre international et les autres règles applicables du droit international coutumier²⁰⁵. La définition des « règles de l'organisation » est donc importante car elle accorde un poids considérable à la pratique; elle vise à établir un équilibre entre les règles émanant de l'acte constitutif et les besoins de l'Organisation de se développer en tant qu'institution²⁰⁶.

Toutefois, il faut remarquer que même si la C.D.I. semble faire des règles de l'organisation un impératif international, un certain nombre d'auteurs considèrent que seules les règles des organisations créées par traité font partie du droit international²⁰⁷. Pour d'autres, même si le droit interne de l'organisation est issu d'un instrument intergouvernemental, il ne fait pas partie du droit international²⁰⁸. On pourrait donc se demander si *toutes* les règles de l'organisation peuvent être considérées comme des obligations internationales.

²⁰⁵ C. F. AMERASINGHE, *op. cit.*, note 125, p. 326.

²⁰⁶ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 180 : « Alors qu'un État possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique ».

²⁰⁷ Giorgio B. PALLIERI, « Le droit interne des organisations internationales », (1969) 127 *R.C.A.D.I.* 1; Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, 7^e éd., Paris, L.G.D.J., 2002, pp. 576, 577.

²⁰⁸ Lazar FOCSANEANU, « Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies », (1957) 3 *A.F.D.I.* 315; Philippe CAHIER, « Le droit interne des organisations internationales », (1963) 67 *R.G.D.I.P.* 563; Julio A. BARBERIS, « Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale », (1983) 179 *R.C.A.D.I.* 145, 222-225.

De manière générale, on peut observer que la C.D.I. établit un concept « des règles de l'organisation » moins restrictif que celui de la C.I.J. Du point de vue de la Commission, ces règles – qui pourraient être à la source d'une violation d'une obligation internationale – ne concernent pas seulement les actes constitutifs mais aussi « les autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs ainsi que la pratique bien établie de l'organisation ». Cette vision de la responsabilité internationale paraît tout à fait justifiée lorsque l'on garde à l'esprit la formule utilisée par le professeur Éric DAVID sur le sujet. Selon lui, « si l'acte constitutif est 'l'inné' de l'organisation internationale, le droit qu'elle se constitue au fur et à mesure de son développement est son 'acquis' »²⁰⁹. Dès lors, si l'acte constitutif est « l'inné » de l'entité internationale, il n'y aurait, *a fortiori*, pas de raison qu'elle ne soit pas liée par les actes ou la pratique qui en découlent.

Cela étant, quelles seront les règles organiques qui lieront **concrètement** l'organisation ? Selon nous, l'acte constitutif sera la règle primaire susceptible de représenter une violation internationale car il « est à l'organisation internationale ce que le patrimoine génétique est au corps humain : comme les gènes, il constitue à la fois un ensemble de potentialités et de limites aux activités de l'organisation internationale »²¹⁰. Par ailleurs, il faut reconnaître que ces actes qui sont consignés dans des accords internationaux ne représentent ni plus ni moins que des traités multilatéraux, fussent-ils

²⁰⁹ Éric DAVID, « Le droit international applicable aux organisations internationales », in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 16.

²¹⁰ *Id.*

d'un type particulier. Ainsi de par leur caractère international il n'y aurait point, *a priori*, de difficultés à admettre qu'ils puissent faire l'objet d'une violation du droit international.

Bien que l'acte constitutif codifie une bonne partie des situations auxquelles l'organisation internationale est confrontée, il ne peut cependant être le fondement de tous les événements de l'entité. En effet, celle-ci secrète au quotidien un ensemble de règles permettant son fonctionnement, et de ce fait, la bonne réalisation des buts et des principes qui lui sont assignés. Voilà pourquoi la Commission élargit la notion de règles de l'organisation à tous ses actes incidents et à sa pratique subséquente. Bien entendu, il sera nécessaire que ces actes et cette pratique soient basés sur certains critères avant de pouvoir être la source d'une violation du droit international : ils devront être organiques avant tout, c'est-à-dire, issus de l'acte constitutif (critère organique); établis conformément aux buts de l'entité internationale (critère fonctionnel); et finalement régis par le droit international (critère international).

Une conséquence de cette énonciation est qu'il y aurait parallèlement à l'obligation de respecter le droit international général, une obligation de ne pas porter atteinte à un ***droit international particulier***; un droit développé par les « organes » de l'organisation et par la pratique qui s'établit dans le cadre de ses fonctions. Ces règles particulières n'intéresseraient le droit de la responsabilité internationale que dans la mesure où elles ont trait aux fonctions de l'organisation d'une part, et dans la mesure où elles sont régies par le droit international, d'autre part. Il s'agirait finalement d'une sorte de ***responsabilité fonctionnelle*** dont l'existence repose sur la violation d'une règle à la fois organique et

internationale. Ainsi toutes les règles de l'organisation ne conduiraient pas à une violation du droit international.

En bout de compte, on peut conclure à l'existence d'une classification de la responsabilité internationale dont l'atlante est la violation du droit international. Cet élément de base que constitue la violation du droit international engage l'organisation intergouvernementale dans une responsabilité à la fois générale et fonctionnelle; et nous permet de distinguer entre le droit commun des organisations internationales – que représente le droit international général – et leur droit spécial – qui constitue une branche particulière du droit international – découlant des dispositions spécifiques de l'acte constitutif de l'organisation et de sa pratique individuelle. Néanmoins, est-ce que les critères d'une responsabilité énoncés aussi généralement peuvent être utilisés dans la pratique pour déterminer si l'ONU pourrait être ou non tenu responsable de ses actes ?

B) Violations du droit international « in concreto » : chronique d'une taxinomie difficile

Il faut reconnaître que les travaux de la Commission concernant la responsabilité des organisations internationales se présentent encore comme un droit en gestation, *in statu nascendi*, trop récent pour avoir la force de la maturité. Cela étant, peut-on retirer de ces limbes normatifs une responsabilité onusienne ? La réponse qu'il faut apporter à cette interrogation doit être nuancée. De prime abord, il n'y aurait aucune raison à répondre par la négative. L'auteur Boran AMRALLAH évoque d'ailleurs la possibilité d'une responsabilité onusienne à l'aune de ses fondements objectifs :

« The breach of any international obligation established by a rule of international law may engage the U.N. responsibility. This essential element of the U.N. responsibility is to be seen in an objective sense, i.e., without the requirement of the fault or guilt of the individual whose conduct is ascribed to the U.N. »²¹¹.

Cependant, lorsqu'il s'agit de préciser, de manière concrète, les normes de droit international qui s'appliquent à l'entité onusienne, les divergences ne tardent pas à se faire jour. Nous verrons que, faute d'une étude systématique des règles appliquées aux organisations internationales, le résultat se montre souvent peu satisfaisant en dépit de la concrétisation progressive de la responsabilité internationale soutenue par la C.D.I. Par ailleurs, les activités de l'ONU entreprises dans le contexte du maintien de la paix permettent de mettre en exergue une certaine réalité : si l'un des buts premiers de l'Organisation est d'assurer le développement harmonieux des relations entre les peuples (art. 1 de la *Charte des NU*), il n'en reste pas moins manifeste que les actions que cette entité entreprend sont susceptibles de porter atteinte aux droits de tiers, et ce, d'autant plus que le champ de ses activités est constamment étendu²¹².

²¹¹ B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, p. 71; voir aussi Doc NU A/51/389 (1996), p. 5, par. 6. Le Secrétaire général reconnaît l'application de ces principes aux forces des NU. Selon lui, la responsabilité internationale de l'Organisation : [...] reflète également le principe de la responsabilité de l'État, dont il est largement reconnu qu'il s'applique aux organisations internationales et selon lequel les dommages résultant d'un manquement à une obligation internationale imputables à l'État (ou à l'Organisation) engagent la responsabilité internationale de l'État (ou de l'Organisation) qui est tenu de verser des indemnités »; Christian DOMINICÉ, « The International Responsibility of the United Nations for Injuries Resulting from Non-Military Enforcement Measures », in Maurizio RAGAZZI, *op. cit.*, note 45, p. 364 : « There is no doubt that international organizations – notable amongst them the United Nations – as subjects of international law are susceptible of occasionally breaching the international obligations by which they are bound ».

²¹² M. PEREZ GONZALES, *loc. cit.*, note 121, p. 69; August REINISCH, « Securing the Accountability of International Organizations », (2001) 7 *Global Governance* 131, 132; J. SALMON, *loc. cit.*, note 129, pp. 477, 478; Doc. NU A/51/389 (1996), p. 4.

(i) Le contentieux *ex contractu* : responsabilité conventionnelle ou contractuelle ?

L'auteur Jacques HENRIOT utilisa une formule fort appropriée relativement à la capacité de s'engager. Selon lui, « [s]'engager, c'est décider à l'avance de se faire responsable de ce que l'on aura fait. L'engagement est une responsabilité au futur antérieur »²¹³. Nous avons vu précédemment que l'ONU disposait d'un pouvoir de conclure des accords (*ius contrahendi*) qui s'étend tant sur le plan international que sur le plan interne²¹⁴; le plus important étant de savoir si le *mutuus consensus* (consentement mutuel) qui préside à la formation du concordat respecte les fonctions et buts de l'Organisation. Cependant, dans le contexte des opérations de paix, la question qui se pose est celle-ci : de quelle manière cette capacité de s'engager peut entraîner une « responsabilité au futur antérieur » ? Comment peut-elle constituer non pas une simple faute contractuelle (*culpa in contrahendo*) mais une véritable violation d'une norme internationale ?

Ces interrogations mettent en avant la nécessité de faire la distinction entre obligations conventionnelles et obligations contractuelles. En effet, seules les exigences issues d'une convention donneront lieu *intrinsèquement* à une violation d'une norme internationale car elles possèdent un élément d'extranéité que l'on ne retrouvera pas toujours dans un engagement contractuel. Les conventions qui interviennent entre une organisation internationale et un État – tous deux sujets de droit international – sont régies par le droit international général et, de ce fait, peuvent entraîner une responsabilité internationale pour l'une des parties. *A contrario*, le contrat qui intervient entre une

²¹³ Jacques HENRIOT, « Responsabilité », in *Encyclopedia Universalis*, Paris, Corpus 10, 1985, p. 1023.

²¹⁴ *Supra*, p. 33.

organisation et un sujet privé est dans bien des cas encadré par le droit interne national, et implique une responsabilité exempte en général de toute violation du droit international²¹⁵.

Il est intéressant de noter que l'Association de droit international s'est penchée sur l'importance croissante de la responsabilité des organisations internationales lors de sa 71^{ème} Conférence tenue à Berlin en 2004²¹⁶. Dans le Rapport qui a été réalisé suite à la Conférence, l'Association relate assez bien les nuances qu'il est requis d'effectuer afin de délimiter la responsabilité *ex contractu* d'une organisation internationale. Selon elle : « In situations other than those arising under a *treaty*, when the third party consents to the relationship with the IO, this relationship is governed by the law applicable to the *contract* in question. *This could be a national law or a mix of national law and international law* »²¹⁷ (le soulignement est nôtre).

Cette vision illustre fidèlement la situation qui concerne les opérations de paix. D'abord, on doit rappeler que l'ONU s'est vu reconnaître la capacité de conclure des *traités internationaux* du fait essentiellement de sa qualité de sujet de droit dans l'ordre international²¹⁸. Dans le contexte du maintien de la paix, cette capacité se traduit par des

²¹⁵ Cela dit, nous verrons que ce n'est pas une vérité absolue; qu'un contrat initié sous les auspices d'un droit privé n'est pas toujours « immunisé » contre le droit international.

²¹⁶ L'Association de droit international a été fondée à Bruxelles en 1873. En vertu de l'art. 3.1 des statuts de l'Association, « [l']Association a pour objet social d'étudier, de clarifier et de développer le droit international, public et privé et de renforcer la compréhension entre les Nations et le respect du droit international ».

²¹⁷ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p 247.

²¹⁸ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 179.

accords intervenant entre le Secrétariat général des NU et l'État sur le territoire duquel l'opération va déployer son activité²¹⁹; ou entre le Secrétariat et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement aux opérations²²⁰. Les accords s'inscrivent, en général, dans un cadre bilatéral qui vise à organiser l'intervention de l'opération dans le pays hôte. Ils sont souvent conclus dans la pratique par le Commandant de la Force ou par son représentant²²¹ et s'imposent à l'Organisation dans son ensemble²²². On doit y voir, nous dit Pierre KLEIN, une délégation à l'organe subsidiaire d'un « pouvoir de conclure des accords internationaux dans les matières relevant de la compétence de cet organe »²²³.

En tant que traités internationaux, le caractère obligatoire de ces accords découle de la règle *pacta sunt servanda* codifiée à l'art. 26 de la *Convention de Vienne sur les droits des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* du 21 mars 1986, et qui nous indique à ce titre que « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »²²⁴. Le non respect de ses obligations conventionnelles entraînera la responsabilité internationale de l'ONU²²⁵. Elle peut se voir ainsi attribuer un fait internationalement illicite car elle est tenue

²¹⁹ Voir Doc. NU A/45/594 (1990).

²²⁰ Voir Doc. NU A/46/185 (1991).

²²¹ Finn SEYERSTED, « United Nations Forces: Some Legal Problems », (1961) 37 *B.Y.B.I.L.* 351, 412-413.

²²² P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 324; René-Jean DUPUY, « Le droit des relations entre les organisations internationales », (1960) 100 *R.C.A.D.I.* 457, 543.

²²³ *Id.*

²²⁴ *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* du 21 mars 1986, préc., note 91, art. 26.

²²⁵ C.I.J., avis consultatif du 20 décembre 1980, préc., note 202, pp. 89, 90, par. 37.

conventionnellement envers un autre sujet du droit international, en l'occurrence un État. Par ailleurs, il faut aussi remarquer que le caractère contraignant en droit international de ces accords n'est pas opposable aux États tiers en vertu du principe cardinal de la relativité (« *res inter alios acta neque necere neque prodesse potest* »). En fait, les effets des actes des parties s'appliquent *si omnes* et non *erga omnes*²²⁶.

Cela dit, dans son rapport, l'Association de droit international mentionne aussi la possibilité pour une organisation internationale d'entretenir des relations contractuelles avec les tiers, régies soit par le droit interne, soit par le droit international, voire les deux en même temps. En ce qui concerne l'ONU, cette capacité de s'engager reflète la personnalité juridique interne de l'Organisation. Il est admis que l'entité onusienne dispose d'une capacité de contracter dans les États desquels ses opérations de paix doivent se dérouler²²⁷, tant et aussi longtemps que cette compétence apparaît nécessaire à l'exercice de ses fonctions²²⁸. Cela dit, la loi qui régit le contrat passé n'est pas toujours des plus aisées à déterminer, notamment aux fins de savoir si la responsabilité de l'Organisation se situe sur le plan du droit international²²⁹. Notons en règle générale, que les contrats commerciaux sont soumis quant à la *forme* aux règles de procédures de la

²²⁶ *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* du 21 mars 1986, préc., note 91. La *Convention* nous indique d'ailleurs à son art. 34 qu'« un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers ou pour une organisation tierce sans le consentement de cet État ou de cette organisation ». L'art. 35 de la *Convention* vient compléter cette disposition en spécifiant qu'« une obligation naît pour un État tiers ou une organisation tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendant créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'État tiers ou l'organisation tierce accepte expressément par écrit cette obligation ».

²²⁷ *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 104; voir aussi F. SEYERSTED, *loc. cit.*, note 221, p. 486.

²²⁸ Panayotis GLAVINIS, *Les litiges relatifs aux contrats passés entre organisations internationales et personnes privées*, Paris, L.G.D.J., 1990, pp. 10-11.

²²⁹ D. P. O'CONNELL, *loc. cit.*, note 24, pp. 34-35.

Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (C.N.U.D.C.I.)²³⁰; et quant au *fond*, au droit national qui s'applique dans la mesure où il ne porte pas atteinte aux privilèges et immunités reconnus à l'entité onusienne. L'applicabilité d'une loi nationale, nous dit Pierre KLEIN « se justifie par le caractère particulièrement technique de la matière sur laquelle porte le contrat »²³¹.

C'est donc essentiellement l'inexécution par l'une des parties de ses obligations contractuelles qui entraînera la responsabilité privée de cette dernière. Selon nous, cette responsabilité contractuelle même si elle est régie de manière classique par un droit national peut posséder un caractère international dans certaines situations. D'abord, par la possibilité d'intégrer les principes généraux de droit à un différend auquel l'ONU est partie²³². Selon le juge Fouad AMMOUN de la C.I.J., il s'agit de « normes communes aux différentes législations du monde qu'unit l'identité de raison juridique ou la *ratio legis*, transposées de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international »²³³. En matière conventionnelle, ces principes recouvrent notamment le principe de la bonne foi²³⁴, la reconnaissance de la force majeure et du cas fortuit, ou encore l'indemnisation

²³⁰ Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), pp. 2-3.

²³¹ P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 174; voir aussi Frederick A. MANN, « The Proper Law of Contracts Concluded by International Persons », (1959) 35 *B.Y.B.I.L.* 34, 38.

²³² P. GLAVINIS, *op. cit.*, note 228, p. 229.

²³³ *Affaire du Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas)*, arrêt du 20 février 1969, C.I.J. rec. p. 134.

²³⁴ *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 2(2). Certains auteurs affirment que le principe de bonne foi est un principe général de droit qui lie directement l'ONU; voir Jörg MÜLLER et Robert KOLB, « Article 2(2) of the Charter of the United Nations, Commentary », in Bruno SIMMA, *The Charter of the United Nations : A Commentary*, 2^e ed., Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 93; Elisabeth ZOLLER, « L'article 2, paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies », in Jean-Pierre COT et Alain PELLET, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, p. 97.

intégrale du dommage²³⁵. Ce sont là des principes reconnus par le droit international qui pourraient trouver à s'appliquer dans le cadre d'un différend privé auquel l'ONU est partie, lui donnant ainsi un caractère international.

Ensuite, certaines affaires instruites devant les tribunaux nationaux pourraient le cas échéant entrer dans le domaine du droit international public (DIP) en vertu du recours à la protection diplomatique²³⁶. L'exercice de cette protection de la part d'un État viserait à protéger l'un de ses ressortissants ayant conclu avec l'Organisation un contrat que celle-ci aurait par la suite violé. Cela dit, l'intervention de l'État serait, selon certains auteurs, conditionnelle à la présence d'un lien étroit entre le contrat conclu et le but poursuivi par l'organisation internationale en vertu de son acte constitutif. Selon Jean-Pierre RITTER, l'existence de cette liaison étroite entre le contrat conclu par une organisation internationale et son acte constitutif permettrait à l'État membre concerné d'intervenir afin de s'assurer de la bonne exécution par l'organisation de ses obligations contractuelles. Selon lui, c'est « [...] parce que l'observation précise de tels engagements est jugée indispensable à l'accomplissement des tâches de l'organisation. Il en découlerait alors que les Etats membres auraient la faculté d'intervenir en faveur de personnes privées dont les droits contractuels auraient été violés par l'organisation »²³⁷. Ainsi, on pourrait imaginer que la dépréciation dûment constatée de certaines installations servant de base à une opération de paix pourrait permettre à l'État, dont l'un des ressortissants a été lésé, d'intervenir via la protection diplomatique afin de solliciter une indemnisation à l'ONU.

²³⁵ C.I.J., arrêt du 20 février 1969, préc., note 233, p. 136.

²³⁶ M. PEREZ GONZALES, *loc. cit.*, note 121, p. 71.

²³⁷ J.-P. RITTER, *loc. cit.*, note 56, pp. 453-454.

En effet, dans la mesure où ces installations permettent à l'entité onusienne d'accomplir ses fonctions, en l'occurrence le maintien de la paix, il n'y aurait point d'obstacles à ce que la protection diplomatique puisse être exercée contre elle afin que l'individu lésé par les dégâts commis à l'égard des installations prêtées, puisse obtenir réparation.

Finalement, nous avons vu que les règles d'une organisation internationale – comprenant la pratique bien établie de cette organisation – pouvaient constituer, à l'aune de certaines conditions, une obligation internationale. Dans la mesure où le nombre de contrats commerciaux augmente avec la multiplication des opérations de paix, pourrait-on dire qu'il s'agit d'une pratique bien établie de l'ONU entraînant avec elle certaines obligations à caractère international ? En d'autres termes, est-ce qu'une obligation incluse dans un contrat régi par le droit national peut devenir international du simple fait qu'il s'agit d'une règle de l'organisation ? Nous pensons que la réponse à ce questionnement doit être positive. Prenons par exemple la clause relative aux privilèges et immunités²³⁸. Ce type de clause qui figure dans tous les accords commerciaux que l'ONU conclut avec les tiers, amène le cocontractant à reconnaître que l'ONU en concluant des accords avec des sociétés ou des individus, et en acceptant l'arbitrage comme méthode de règlement des différends ne renonce en aucun cas à son immunité de juridiction²³⁹; et, il est de pratique courante que l'Organisation, en cas de différend, n'utilise pas cette clause pour échapper à sa responsabilité. Ce faisant, si l'Organisation cherche à éluder sa

²³⁸ Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 3. La clause est généralement libellée comme suit : « Aucune disposition figurant dans le présent contrat ou s'y rapportant ne sera interprétée comme une renonciation à aucun des privilèges et immunités accordés à l'Organisation des Nations Unies, y compris, mais non exclusivement, l'immunité de juridiction ».

²³⁹ Doc. NU A/C.5/49/65 (1995), p. 4.

responsabilité en évitant de recourir à l'arbitrage, cela pourrait constituer une violation d'une norme internationale, et ce, même si le contrat a été conclu sous les auspices du droit local. On le voit bien ici, la définition du fait internationalement illicite englobe également les violations par une organisation internationale de ses propres règles de pratique. C'est ce qui nous permet d'affirmer que même si la responsabilité de l'ONU paraît interne dans le domaine contractuel, elle ne doit pas être perçue comme étanche au droit international.

En définitive, on peut se rendre compte qu'il existe actuellement trois types de responsabilité *ex contractu* dans le contexte des opérations de paix. *Primo*, une responsabilité internationale générale qui découle de la violation d'une convention intervenue entre deux sujets de droit international; *secundo*, une responsabilité issue de la personnalité interne de l'ONU et provenant de la violation d'une norme contractuelle régie à la base par le droit privé mais comportant un élément d'extranéité; *tertio et in fine*, une responsabilité internationale particulière qui découle de la violation des règles de pratique de l'Organisation. On peut se demander si pareille classification se retrouve dans l'application de la responsabilité extra-contractuelle.

(ii) Le contentieux *ex delicto* : application du droit international aux opérations de paix ?

Les activités menées par l'ONU dans le cadre des opérations de paix peuvent avoir pour effet de causer des dommages à des personnes privées qui ne sont liées d'aucune sorte à l'Organisation par un rapport contractuel. Prenant en considération cette réalité, nous avons vu que l'ONU avait par le passé assumé une responsabilité prenant sa source

dans ces situations de fait extra-contractuelles²⁴⁰. Ainsi, on peut dire que le principe même de la responsabilité de l'entité onusienne pour les dommages résultant des activités qu'elle mène sur le territoire d'un État est solidement établi²⁴¹; et que le régime *ex delicto* « a une vocation à la fois générale et résiduelle à appréhender toute situation qui n'est pas soumise à l'empire de la responsabilité contractuelle »²⁴².

Toutefois, le problème qui se pose en ce qui concerne les opérations de paix des NU est de savoir : quelles sont les sources juridiques qui pourraient donner lieu à une violation du droit international, particulièrement sous l'angle de la responsabilité extra-contractuelle ? Notons dans un premier temps que l'ONU ne peut voir sa liberté d'action limitée par des obligations qu'elle n'a pas contractées volontairement; le corollaire de ce principe étant que les traités liant les États membres de l'Organisation – notamment les conventions relatives au droit international humanitaire (DIH) et aux droits de l'homme –

²⁴⁰ *Supra*, p. 48.

²⁴¹ Doc. NU A/51/389, p. 5, par. 7, 8. Le Secrétaire général a résumé comme suit la position actuelle de l'Organisation en ce qui concerne sa responsabilité pour le comportement des forces de maintien de la paix : « Considérant qu'elle est responsable, sur le plan international, des activités de ses forces, l'ONU assume, depuis qu'elle met en place des opérations de maintien de la paix, les responsabilités qui lui incombent en cas de dommages causés par des membres desdites forces dans l'exercice de leurs fonctions. [...] Le fait que l'Organisation des Nations Unies se soit engagée à régler des différends relevant du droit privé auquel elle est partie et qu'elle ait pour pratique de régler les demandes d'indemnisation émanant de tiers [...] prouve bien qu'elle reconnaît que la responsabilité des dommages causés par des membres des forces des Nations Unies est imputable à l'Organisation »; voir aussi P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 187; C. F. AMERASINGHE, *op. cit.*, note 125, p. 228; Pierre-Marie DUPUY, « Commentaire de l'article 104 », in J.-P. COT et A. PELLET, *op. cit.*, note 234, pp. 1385-1386.

²⁴² Geneviève VINEY, « La responsabilité : conditions », in Jacques GHESTIN, *Les obligations*, Paris, L.G.D.J., 1982, p. 225.

ne peuvent lier *ipso jure* cette dernière²⁴³. Cela signifie simplement que la personnalité juridique propre de l'ONU entraîne avec elle une dissociation dans la sphère internationale entre ses droits et obligations et ceux de ses membres. Est-ce à dire que le droit international aurait accordé à l'Organisation universelle, en raison de sa personnalité juridique propre, la possibilité de se soustraire des obligations internationales auxquelles ses membres sont par ailleurs tenus ? Répondre positivement à cette question revient à prétendre qu'un sujet de droit nouvellement créé pourrait échapper à l'application des normes internationales qui régissent le fonctionnement de tous les autres, en l'occurrence les États. La question illustre parfaitement les ambiguïtés qui s'attachent au statut de sujet dérivé du droit international. La difficulté sera donc de savoir *si* et *avec quelle force* l'Organisation est soumise au droit coutumier et aux principes généraux du droit international en matière de responsabilité.

a) La problématique de la coutume transposée aux opérations de paix : le cas du DIH

L'applicabilité aux organisations internationales des règles coutumières est principalement fondée sur la position selon laquelle ces entités sont assujetties au droit international général. C'est parce qu'elles sont sujets de ce droit, qu'elles sont soumises à toutes les règles issues de son sein. Ainsi, vu sous le prisme de la responsabilité, le droit

²⁴³ *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* du 21 mars 1986, préc., note 91. La *Convention* nous indique d'ailleurs à son art. 34 qu'« un traité ne crée ni obligations ni droits pour un État tiers ou pour une organisation tierce sans le consentement de cet État ou de cette organisation ». L'art. 35 de la *Convention* vient compléter cette disposition en spécifiant qu'« une obligation naît pour un État tiers ou une organisation tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendant créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'État tiers ou l'organisation tierce accepte expressément par écrit cette obligation »; Christin M. CHINKIN, *Third Parties in International Law*, Oxford, Clarendon, 1993, p. 91 : « The requirement for the consent of an organization is not to protect any sovereign status (which an international organization does not have), but to ensure that the commitment is within its powers »; E. DAVID, *op. cit.*, note 209, pp. 10-11.

coutumier pourrait se décrire de cette manière : toute violation d'une norme coutumière du droit international est de nature à engager la responsabilité de l'auteur de cette violation.

Cela étant, il faut nuancer cette affirmation car, au même titre que les États disposent d'une certaine liberté dans l'acceptation des règles coutumières, l'organisation internationale dispose elle aussi – en tant que sujet autonome – de la capacité de s'opposer à leur application à son égard²⁴⁴. Rappelons les *Affaires du Plateau continental de la mer du Nord*²⁴⁵, à travers lesquelles la C.I.J. affirmait ceci :

« Non seulement les actes considérés doivent représenter une pratique constante, mais en outre ils doivent témoigner, par leur nature ou la manière dont ils sont accomplis, de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit. La nécessité de pareille conviction, c'est-à-dire l'existence d'un élément subjectif, est implicite dans la notion même d'*opinio juris sive necessitas*. Les États intéressés doivent donc avoir le sentiment de se conformer à ce qui équivaut à une obligation juridique »²⁴⁶.

Outre l'élément matériel (*consuetudo*), on peut se rendre compte que la coutume implique aussi un élément subjectif (*opinio juris*) issu de la volonté étatique. Il faut croire que ces conditionnalités à l'application de la coutume s'appliquent dans la même mesure aux organisations internationales car, tel que l'énonçait le professeur DUPUY en parlant de la responsabilité internationale :

²⁴⁴ Jean-Maurice ARBOUR, *Droit international public*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2003, pp. 53-60.

²⁴⁵ C.I.J., arrêt du 20 février 1969, préc., note 233, p. 3.

²⁴⁶ *Id.*, p. 44, par 77.

« La responsabilité internationale est essentiellement conçue comme une institution juridique jouant d'État à État, même si depuis la reconnaissance de leur personnalité juridique internationale, la responsabilité des organisations intergouvernementales obéit en principe aux mêmes règles. Celles-ci sont d'origine coutumière. C'est dire que leur application pratique, même si elle n'est pas sans faille, relève ou manifeste que leur destinataire les considère en principe comme obligatoires »²⁴⁷.

Bref, on peut en conclure que la coutume implique avant tout l'observation des règles sociales établies dans le domaine international (« *comitas gentium* »). Ce n'est qu'une fois suivie et acceptée comme étant le droit qu'elle aura force obligatoire (« *Consuetudo legis habet vigorem* »)²⁴⁸. Cela étant, même si la majorité des règles coutumières sont reprises dans les traités internationaux, les organisations internationales n'en sont que rarement partie. La responsabilité internationale souffre de cet état de fait et l'application du DIH à l'ONU ne peut qu'en être la preuve comme nous le verrons.

Le problème du respect des normes internationales humanitaires s'est posé à l'ONU au fil des différentes missions de paix²⁴⁹. En effet, même si les objectifs poursuivis par les opérations de paix sont fondamentalement différents de ceux poursuivis par les États ou les groupes armés dans le cadre des hostilités, les conséquences des combats pour

²⁴⁷ Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 1995, p. 359.

²⁴⁸ L'art. 38(1)b) du Statut de la C.I.J. définit la coutume comme la « preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit ».

²⁴⁹ M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, p. 31; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 134-135, 142-143; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 273, B. D. TITTEMORE, *loc. cit.*, note 12, pp. 83-89; voir Claude EMANUELLI, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1995.

ceux qui s’y trouvent mêlés produisent toujours les mêmes effets²⁵⁰. Ainsi, les allégations de violations ont préoccupé la communauté internationale à tel point qu’il fallut souligner que le comportement des contingents militaires mis à la disposition de l’Organisation devrait être toujours conforme, entre autres, aux normes du DIH²⁵¹.

Cependant, l’adhésion de l’Organisation onusienne au DIH fut pendant longtemps marquée du sceau de l’ambiguïté voire de l’immobilisme²⁵². Plusieurs arguments furent invoqués afin de s’opposer à l’application de ses règles coutumières et cela, même si les *Conventions de Genève* de 1949 et leurs *Protocoles additionnels* de 1977 – qui reprennent le droit coutumier en matière de DIH – faisaient office de référence en la

²⁵⁰ Daphna SHRAGA, « UN Peacekeeping Operations : Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage », (2000) 94 *Am. J. Int’l L.* 406; B. D. TITTEMORE, *loc. cit.*, note 12, pp. 89-91; Paul De VISSCHER, « Les conditions d’application des lois de la guerre aux opérations militaires de l’ONU, Rapport préliminaire », (1971) 54 *Ann. I.D.I* 1, 50

²⁵¹ Anne RYNIKER, « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999 », (1999) 81 *R.I.C.R.* 795; D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 14, p. 65 : « [...] the ever-growing involvement of UN forces in situations of armed conflict, warrants that International Humanitarian Law be made applicable to them by analogy and as appropriate, when they, like states, are engaged in military operations as combattants ».

²⁵² D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 250, p 406; B. D. TITTEMORE, *loc. cit.*, note 12, p. 62; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 244 : « [...] there appears to be no record of the UN ever claiming that humanitarian law does not apply to operations authorised by or undertaken on behalf of the Organization. But the policy of the UN with regard to the applicability of humanitarian law to forces under its command or operational control is still ambivalent »; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 161.

matière (« *secundum legem* »)²⁵³. Les différents éléments renforçant la casuistique onusienne ont convergé vers un axe central : l'Organisation n'est pas et ne devrait pas être partie aux Conventions de la Haye et à ses Protocoles. D'abord parce que les Nations Unies ne peuvent pas être considérées comme « partie » ou « puissance » au terme de ces instruments²⁵⁴. L'ONU risquerait de perdre l'impartialité dont elle doit faire preuve dans le cadre des opérations de paix²⁵⁵. L'auteur ZWANENBURG nous suggère également que :

« [t]hese treaties only bind the contracting parties, and the organizations in question are not states parties. The accession clauses of the main modern international humanitarian law treaties, the 1949 Geneva Conventions and the 1977 Additional Protocols, also exclude the possibility of accession of international organizations. This is implied in the ordinary meaning of the term 'Powers' used in the clauses in question, and reaffirmed by the *travaux préparatoires* of the Additional Protocols »²⁵⁶.

²⁵³ B. D. TITTEMORE, *loc. cit.*, note 12, pp. 64-72; Theodor MERON, « The Geneva Conventions as Customary Law », (1987) 81 *Am. J. Int'l L.* 348; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 132, 133. Voir *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne* (I) du 12 août 1949, (1950) 75 R.T.N.U. 31; *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer* (II) du 12 août 1949, (1950) 75 R.T.N.U. 85; *Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre* (III) du 12 août 1949, (1950) 75 R.T.N.U. 136; *Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre* (IV) du 12 août 1949, (1950) 75 R.T.N.U. 288; *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)* du 8 juin 1977, (1979) 1125 R.T.N.U. 3; *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole II)* du 8 juin 1977, (1979) 1125 R.T.N.U. 609.

²⁵⁴ R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 215; *Contra*, Éric DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 209; *Contra*, Julianne PECK, « The U.N. and the Laws of War : How Can the World's Peacekeepers Be Held Accountable », (1995) 21 *Syracuse J. Int'l L. & Com.* 283, 306-309.

²⁵⁵ R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 215; Richard D. GLICK, « Lip Service to the Laws of War: Humanitarian Law and United Nations Armed Forces », (1995-1996) 17 *Mich. J. Int'l L.* 53, 70, 73-78; B. D. TITTEMORE, *loc. cit.*, note 12, p. 106.

²⁵⁶ M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 204.

Ensuite, l'ONU insista sur le fait qu'il lui était impossible de mettre en œuvre effectivement les obligations découlant de ces instruments²⁵⁷. En effet, faute d'une réelle assise territoriale et d'une capacité juridique limitée strictement à la réalisation de ses objectifs statutaires, la poursuite des obligations conventionnelles liées au DIH serait des plus difficile²⁵⁸. Voilà donc pourquoi en matière de DIH, l'Organisation ne s'est jamais considérée comme liée par les *Conventions* et leurs *Protocoles* additionnels.

Pourtant, c'est de manière *libre* et *volontaire* que l'ONU finira par se déclarer tenue, dans un premier temps, de respecter « les principes et l'esprit » des *Conventions de Genève*²⁵⁹, notamment à travers les différents accords intervenus entre l'Organisation et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement aux opérations de paix²⁶⁰. On retrouve d'ailleurs cette référence au respect des principes et à l'esprit des

²⁵⁷ *Id.*, pp. 137-138; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 248; Carla BONGIORNO, « A Culture of Impunity Applying International Human Rights Law to United Nations in East Timor », 33 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 623, 646.

²⁵⁸ P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 319, 320; *Contra*, R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 285: « The argument that the UN cannot be bound by such rules owing to their specific nature and structure, and that it does not possess the necessary internal structure, are not compelling. In fact, the structures and resources of the UN are superior to many smaller states. When the UN was established, it became part of the existing international legal order. It was created by the common accord of states within the system. It is not within the powers of states to create a functional international institution that is outside the framework of the pre-existing international legal order ».

²⁵⁹ D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 250, p. 408 : « In concretizing the 'principles and spirit' of the Geneva Conventions and their Additional Protocols, the Secretary-General did not consider himself necessarily constrained by the customary international law provisions of the Conventions and Protocols as the lowest common denominator by which all national contingents would otherwise be bound ».

²⁶⁰ M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 161; Umesh PALWANKAR, « Applicability of International Humanitarian Law to UN Peacekeeping Forces », (1993) 33 *I.R.R.C.* 227; J.-M. THOUVENIN, *loc. cit.*, note 98, pp. 110-111; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, pp. 248-249; Ved. P. NANDA, « Accountability of International Organizations: Some Observations », (2004-2005) 33 *Denv. J. Int'L. & Pol'y* 379, 380-381. Pour exemple, voir *Échange de lettres constituant un accord relatif à l'affectation à la Force des Nations Unies en charge du maintien de la paix à Chypre du contingent national fourni par le Gouvernement canadien* du 21 février 1966, 555 R.T.N.U. 128, art. 10, 11.

instruments liés au DIH dans un modèle d'accord concernant l'affectation de contingents nationaux aux OMP :

« [L'opération de maintien de la paix des Nations Unies] observe et respecte ***les principes et l'esprit*** des conventions internationales générales applicables à la conduite du personnel militaire. Il s'agit en l'occurrence des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977, ainsi que de la Convention de l'Unesco du 14 mai 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. [L'Etat participant] veille en conséquence à ce que les membres de son contingent national affecté à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] ***connaissent parfaitement les principes et l'esprit de ces conventions*** »²⁶¹ (le soulignement est nôtre).

Malgré tout, le simple fait d'énoncer l'observation et le respect des « principes et l'esprit » de ces obligations internationales reste insuffisant; et le besoin d'un engagement plus formel et surtout plus explicite se fera sentir²⁶². Aussi, Jean-Marc THOUVENIN nous sensibilise justement sur le fait que la C.I.J., dans son avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la *Licéité de la menace et de l'emploi de l'arme*, aurait appliqué une pression indirecte sur l'ONU pour la reconnaissance du DIH à titre de norme intransgressible du droit international public. Effectivement, dans son *oratio obliqua* – discours qui ne concernait par directement l'Organisation – la C.I.J. indiqua ce qui suit :

« C'est sans doute parce qu'un grand nombre de règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés sont si fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des 'considérations élémentaires d'humanité' [...] que la convention IV de La Haye et les conventions de Genève ont bénéficié d'une large adhésion des États. Ces règles

²⁶¹ Doc. NU A/46/185 (1991), par. 28.

²⁶² D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 250, p. 407: « No sooner had it been introduced in the status of forces agreements than the 'principles and spirit' clause proved inadequate and too abstract to guide members of peacekeeping operations on questions of practical application »; J.-M. THOUVENIN, *loc. cit.*, note 98, p. 111.

fondamentales s'imposent d'ailleurs à tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier »²⁶³.

L'affirmation du caractère intransgressible d'un grand nombre de règles du DIH par la plus haute instance internationale ne laisse point le choix aux sujets du droit international²⁶⁴. Même si l'ONU ne fut pas visée directement par ce *dictum*, un hiatus profond se serait créé entre le discours de la Cour et la pratique de l'Organisation si celle-ci avait continué d'appliquer la clause « principes et esprit » concernant le respect du DIH.

Avec l'augmentation du nombre des missions de maintien de la paix et les incertitudes croissantes concernant l'application du DIH au personnel onusien, le Secrétariat général des NU émettra la ***circulaire du 6 août 1999 sur le respect du DIH par les Forces des Nations Unies*** afin de pallier à la situation²⁶⁵. Elle vise à établir « les principes et règles fondamentaux » du DIH applicables aux forces des NU qui mènent des opérations sous le commandement et le contrôle de l'ONU²⁶⁶. Daphné SHRAGA nous exprime assez bien ce que représente cette nouvelle initiative :

« Designed to be ***the core regulations for UN forces in situations of armed conflict***, the instructions in the Bulletin reflect ***the quintessential and most fundamental principles of***

²⁶³ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. rec. p. 257, par. 79.

²⁶⁴ Karl ZEMANEK, « New Trends in the Enforcement of erga omnes Obligations », (2000) 4 *M.P.Y.U.N.L.* 1, 5. L'auteur souligne que l'art. 1 commun des Conventions de Genève atteste de la valeur *erga omnes* des Conventions; H.G. SCHERMERS and N. M. BLOKKER, *op. cit.*, note 22, p. 824.

²⁶⁵ Doc. NU ST/SGB/1999/13 (1999). Le document est reproduit à l'Annexe 5 du présent Mémoire.

²⁶⁶ *Id.*, préambule.

the laws and custom of war, those embodied in the Geneva Conventions and their Additional Protocols and the 1954 Convention on the Protection of Cultural Property »²⁶⁷ (le *soulignement* est nôtre).

Du reste, quelque soit la nature de cette circulaire – acte unilatéral ou directive interne – elle constitue une règle de l’Organisation produisant du point de vue de la responsabilité internationale des effets juridiques²⁶⁸. Sur ce point, il est prévu que la violation du DIH par les membres du personnel militaire d’une opération de paix soit passible de poursuites – pénales – devant les juridictions nationales compétentes²⁶⁹; que les civils et leurs biens soient protégés sauf s’ils participent aux hostilités²⁷⁰; que les moyens et méthodes de combat ne soient pas illimités²⁷¹; que les personnes qui ne participent pas aux combats soient traitées avec humanité²⁷²; que les prisonniers soient protégés conformément à la troisième convention de Genève de 1949²⁷³; et finalement que les blessés, malades, personnel médical et de secours soient respectés et protégés en toutes circonstances²⁷⁴.

²⁶⁷ D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 250, p. 408.

²⁶⁸ Pour plus d’informations sur le sujet, voir M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 174; A. REINISCH, *loc. cit.*, note 212, p. 136, 137; E. DAVID, *op. cit.*, note 209, p. 205.

²⁶⁹ Doc. NU ST/SGB/1999/13 (1999), art. 4.

²⁷⁰ *Id.*, art. 5.

²⁷¹ *Id.*, art. 6.

²⁷² *Id.*, art. 7.

²⁷³ *Id.*, art. 8.

²⁷⁴ *Id.*, art. 9.

Mais, au-delà de cet emboîtement juridique comminatoire, il faut retenir deux éléments essentiels. Premièrement, on ne parle plus de respecter « les principes et l'esprit » des Conventions mais bien « les principes et règles fondamentaux » du DIH. La différence est saillante dans la mesure où la circulaire dénote désormais une véritable reconnaissance officielle de l'applicabilité des normes humanitaires – fût-elle partielle – aux opérations de paix²⁷⁵. Deuxièmement, le Secrétariat général a limité le champ d'application de la circulaire aux forces des NU participant activement aux combats dans les situations de conflits armés²⁷⁶. Cela signifie que le condensé du DIH repris dans la circulaire de 1999 ne viserait uniquement que les opérations de paix relevant du Chapitre VII de la *Charte* onusienne et les opérations dans le cadre desquelles le recours à la légitime défense est utilisé, notamment les OMP découlant du Chapitre VI (bis) de la *Charte*. En d'autres termes, toutes les opérations de paix ne sont pas couvertes par l'application du DIH, la condition *sine qua non* étant la participation aux hostilités.

²⁷⁵ Voir le plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire du Secrétaire général, Doc A/56/326 (2001), p. 9, par. 19 : « La circulaire contient des instructions comminatoires pour tous les membres des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et a été diffusée à toutes les missions de maintien de la paix, illustrant ainsi que l'applicabilité du droit international humanitaire aux opérations de paix des Nations Unies est officiellement reconnue. La circulaire s'appliquera dans toutes les situations de conflit armé où les forces des Nations Unies sont activement engagées ». Ce rapport du Secrétariat général traite chacun des objectifs et des engagements qui figurent dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies (notamment des objectifs de paix, sécurité et désarmement), et présente les « meilleures pratiques » en la matière.

²⁷⁶ En général, c'est la participation aux hostilités qui détermine l'application du DIH; voir Christopher GREENWOOD, « International Humanitarian Law and United Nations Military Operations », (1998) 1 *Y. Int'l H. L.* 3, 11.

Malgré cette avancée qualitative apportée par la circulaire de 1999, il subsiste de nombreuses critiques²⁷⁷. Parmi celles qui sont susceptibles de nous intéresser au regard de la responsabilité internationale, c'est l'application *partielle* du DIH aux opérations de paix qui semble la plus édifiante. En effet, doit-on admettre que l'ONU soit privilégiée sur la scène internationale en lui permettant de définir de façon autonome sa position par rapport au droit international public ? Autrement dit, est-ce qu'il paraît logique que l'entité onusienne ne soit pas tenue par les mêmes obligations matérielles que celles qui limitent la liberté de ses propres États membres ?

Selon nous, l'ONU est liée par les mêmes obligations que les États en matière de DIH²⁷⁸. Seule la manière dont elle sera obligée diffère. Notre position repose sur l'atlante prétorienne que fut *l'avis sur la réparation des dommages* de 1949. Souvenons nous que la C.I.J. faisait des sujets du droit international des entités n'étant

²⁷⁷ Marten ZWANENBURG, « The Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations Forces of Law: Some Preliminary Observations », (1999) 5 *International Peacekeeping* 133; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 173, 206; V. D. NANDA, *loc. cit.*, note 260, p. 381; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, pp. 218, 251; C. WICKREMASINGHE and G. VERDIRAME, *op. cit.*, note 22, p. 473.

²⁷⁸ Doc. NU ST/SGB/1999/13 (1999), art. 2 : « Les règles de caractère humanitaire résultant du droit relatif aux conflits armés sont applicables *de plein droit* à l'Organisation des Nations Unies et doivent être respectées en toutes circonstances par ses Forces dans les hostilités où celles-ci sont engagées » (le *soulignement* est nôtre); INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p. 253; D. BOWETT, *op. cit.*, note 167, pp. 484-485 : l'auteur nous indique que « there [was] no known case in which the United Nations Command ever claimed exemption from any of the accepted rules of the laws of war, customary or conventional »; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 341; voir aussi D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 250, p. 409 : « The Secretary-General's Bulletin is binding on members of UN forces in the same way as are all other instructions issued by the Secretary-General in his capacity as 'commander in chief' of UN operations [...] The source of the legal obligation, however, lies in the international humanitarian law provisions incorporated in the respective national laws, by which members of the force remain bound throughout their service with the UN operation, or in the customary international law provisions that are independently binding on them »; Laurence BOISSON DE CHAZOURNES et Luigi CONDORELLI, « Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited : Protecting collective interest », (2000) 82 *R.I.C.R.* 67, 70.

« pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits »²⁷⁹, pour conclure que la reconnaissance de la personnalité internationale à l'ONU n'équivalait pas à dire que « l'Organisation soit un État » et encore moins « super-État »²⁸⁰. En définitive, ce que la Cour essaya de nous indiquer, c'est que l'Organisation possédait une spécificité propre, une raison *sui generis* dont il fallait tenir compte lorsque l'on désire déterminer ses droits et ses obligations. La finalité fonctionnelle de l'activité onusienne marque sa différence avec les autres sujets de droit, en l'occurrence les États²⁸¹.

C'est exactement la posture que semble prendre le Secrétariat général des NU. En émettant la circulaire du 6 août 1999, il estime de loin préférable, en matière de DIH, de considérer que les règles de l'Organisation constituent en droit international la *lex specialis* déterminant ses obligations²⁸²; une *lex specialis* l'emportant donc sur la *lex generalis* dont font parties les autres dispositions du DIH. Finalement, il y aurait ici une responsabilité stratifiée entre des normes coutumières découlant du droit international général et des normes coutumières découlant d'un droit international particulier. L'étendue des obligations de l'ONU à l'aune du DIH dépendront donc de cette taxinomie.

²⁷⁹ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 178.

²⁸⁰ *Id.*, p. 179.

²⁸¹ M. VIRALLY, *loc. cit.*, note 36, p. 510.

²⁸² Il faut noter que l'on assume ici le fait que la circulaire, quelque soit sa nature – acte unilatéral ou directive interne – constitue une règle de l'Organisation produisant du point de vue de la responsabilité internationale des effets juridiques; pour plus d'informations sur le sujet, voir M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 174; A. REINISCH, *loc. cit.*, note 212, pp. 136, 137; E. DAVID, *op. cit.*, note 209, p. 205.

Analyser l'application du DIH à l'ONU peut sembler être une tâche complexe et nébuleuse. Cela dit, la praxis onusienne vient confirmer une volonté d'éclaircissement; celle de se voir appliquer une responsabilité issue des règles fondamentales du DIH et avant tout respectueuse des spécificités de l'Organisation. Il nous reste à savoir si cette détermination fait également son chemin en matière de droits de l'Homme.

b) Application des droits de l'Homme aux opérations de paix : la loi des contrastes ?

Il faut noter que la reconnaissance de l'application du DIH à travers la circulaire du Secrétariat général ne trouve pas son égal en matière des droits de l'Homme²⁸³; l'ONU semblant faire de ces droits, des droits « orphelins ». Le questionnement qui surgit au terme de ce constat se pose comme suit : dans quelle mesure, cette « ségrégation juridique » – on voudrait le croire, involontaire – constitue une distinction antithétique ? L'opposition entre ces droits serait-elle en soi contradictoire ? Quelles en sont les conséquences par rapport à la responsabilité internationale ?

Comme nous l'apprend l'histoire, il est vrai que le DIH et les droits de l'Homme ont connu un développement isolé l'un de l'autre²⁸⁴. Par ailleurs, outre le fait qu'ils soient codifiés dans des instruments différents, il subsiste également des distinctions

²⁸³ R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 220; C. BONGIORNO, *loc. cit.*, note 257, p. 645; Elizabeth ABRAHAM, « The Sins of the Savior: Holding the United Nations Accountable to International Human Rights Standards for Executive Order Detentions in its Mission in Kosovo », (2002-2003) 52 *Am. U. L. Rev.* 1291, 1313.

²⁸⁴ Le DIH a pénétré le droit positif au XIXème siècle avec le *Code Lieber* du 24 avril 1863 et la 1^{ère} Convention de Genève de 1864. Les droits de l'Homme se sont développés à partir du XXème siècle avec notamment la *Déclaration universelle* du 10 décembre 1948 et les *Pactes* des NU de 1966. Pour plus d'informations, voir Dietrich SCHINDLER, « International Humanitarian Law: Its Remarkable Development and its Persistent Violation », (2003) 5 *J.H. Int'l L.* 165.

de fond notamment quant à leur applicabilité *ratione personae*²⁸⁵ et *ratione temporis*²⁸⁶. Pourtant, il faut bien reconnaître que ces droits possèdent quelques contiguïtés²⁸⁷. Parmi les auteurs s'étant penchés sur le sujet²⁸⁸, Pierre KLEIN nous indique qu'il serait difficilement acceptable, par exemple, d'en venir à la conclusion que seul le DIH s'applique dans les situations de combats. Selon lui :

« [l']obligation de respecter les normes fondamentales de protection des droits de la personne n'est [...] en rien altérée par l'existence d'une situation de conflit armé [...] On voit donc mal en quoi les opérations de paix – qui sont loin, d'ailleurs, de se dérouler systématiquement dans un contexte de conflit armé – devraient *ipso facto* être affranchies du respect de toute obligation dans le domaine des droits de la personne »²⁸⁹.

De ce fait, les situations de combats qui se présentent dans le cadre des opérations de paix laissent entrevoir trois possibilités quant à la responsabilité internationale : certaines obligations peuvent émaner exclusivement du DIH; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'Homme; et enfin d'autres peuvent contenir les deux droits à la fois. Finalement, on pourrait affirmer que la DIH serait en quelque sorte la

²⁸⁵ Si les droits de l'Homme s'appliquent à « toute personne », le DIH, *a contrario*, ne s'applique bien souvent qu'aux « personnes protégées ». Cf. art. 13 de la 1^{ère} et 2^{ème} *Convention de Genève*, et art 4 de la 3^{ème} et 4^{ème} *Convention de Genève*.

²⁸⁶ Si les droits de l'Homme s'appliquent en tout temps, le DIH ne s'applique qu'en période de conflits armés. M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 132.

²⁸⁷ Robert KOLB, « Aspects historiques de la relation entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme », (1999) 37 *Can. Y.B. Int'l L.* 57.

²⁸⁸ Jean-François FLAUSS, « La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », in S.F.D.I., *Colloque de Strasbourg. La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, pp. 11, 59; Asbjorn EIDE, « The Laws of War and Human Rights – Differences and Convergences », in Christophe SWINARSKI, *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Geneva/Hague, 1984, p. 675; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 226.

²⁸⁹ Pierre KLEIN, « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt *Behrami et Saramati* », (2007) 53 *A.F.D.I.* 43, 60.

lex specialis applicable aux situations de conflits armés et les droits de l'Homme la *lex generalis*²⁹⁰. Afin d'illustrer la réalité de cette synergie juridique, la C.I.J. nous donna un exemple fort intéressant dans son avis du 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification du mur dans le territoire palestinien occupé* :

« Le respect du droit à la vie ne constitue cependant pas une prescription à laquelle il peut être dérogé. En principe, le droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie vaut aussi pendant des hostilités. C'est toutefois, en pareil cas, à la *lex specialis* applicable, à savoir le droit applicable dans les conflits armés, conçu pour régir la conduite des hostilités, qu'il appartient de déterminer ce qui constitue une privation arbitraire de la vie. Ainsi, c'est uniquement au regard du droit applicable dans les conflits armés, et non au regard des dispositions du pacte lui-même, que l'on pourra dire si tel cas de décès provoqué par l'emploi d'un certain type d'armes au cours d'un conflit armé doit être considéré comme une privation arbitraire de la vie contraire à l'article 6 du pacte »²⁹¹.

Les propos de la Cour semblent faire de la distinction entre le DIH et les droits de l'Homme une nécessité contradictoire. Dès lors, pourquoi l'ONU continue de considérer qu'il faille un traitement différent entre ces droits ? Pourquoi l'application du DIH est reconnue explicitement – du moins en partie – dans le cadre des opérations de paix alors que le respect des droits de l'Homme peine encore à s'imposer formellement ?

Selon nous, la responsabilité de l'Organisation passe aussi par la reconnaissance de ses obligations internationales en vertu des droits de l'Homme. Effectivement, les missions onusiennes de la paix, ne sont pas dans tous les cas exemptes de tout

²⁹⁰ C.I.J., avis consultatif du 9 juillet 2004, préc., note 73, p. 178, par. 106.

²⁹¹ *Id.*, p. 240, par. 25.

reproche²⁹². Pour preuve, les enquêtes, rapports, résolutions et autres circulaires de l'Organisation qui viendront officiellement révéler au grand jour des pratiques répréhensibles²⁹³.

Le rapport du Prince Zeid²⁹⁴ qui constitue la première analyse approfondie sur l'exploitation et les abus sexuels imputables aux agents du maintien de la paix des NU, fut sans nul doute l'occasion d'une réflexion sans précédent sur ces actes répréhensibles et la responsabilité de l'Organisation dans le cadre du maintien de la paix. Non seulement le rapport replace le problème de l'exploitation et des abus sexuels dans le contexte des OMP, mais il souligne aussi les principales causes et effets sur les victimes, ainsi que les difficultés rencontrées pour prendre des mesures contre les auteurs présumés. La responsabilité de l'ONU face à l'exploitation et aux abus sexuels commis par ses contingents est abordée sous certains aspects parmi lesquelles : les règles de l'Organisation sur le sujet et les procédures d'enquête; la

²⁹² Voir R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, pp. 230-238; Anna SHOTTON, « A Strategy to Address Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Peacekeeping Personnel », (2006) 39 *Cornell Int'l L.J.* 97; V. D. NANDA, *loc. cit.*, note 260, pp. 382, 383; Jennifer MURRAY, « Who Will Police the Peace-Builders? The Failure to Establish Accountability for the Participation of United Nations Civilian Police in the Trafficking of Women in Post-Conflict Bosnia and Herzegovina », (2003) 34 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 488; Eleni MICHA, « The Fight Against Corruption Within Peace Support Operations: In Search of the Responsibility of International Organizations », (2008) 5 *Int'l Org. L. Rev.* 85; Florian HOFFMANN and Frédéric MÉGRET, « Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations? », (2005) 11 *Global Governance* 43; Florian HOFFMANN and Frédéric MÉGRET, « The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities », (2003) 25 *Hum. Rts. Q.* 314, 335.

²⁹³ R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, pp. 69-70, 72-74; Enquête sur l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait d'agents des services d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest, Doc. NU A/57/465 (2002); Résolution de l'A.G. sur le sujet, Doc. NU A/RES/57/306 (2003); Enquête du Bureau des services de contrôle interne sur les allégations d'exploitation et de violence sexuelles à la MONUC, Doc. NU A/59/661 (2005); Rapport Zeid : stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Doc. NU A/59/710 (2005); Circulaire du Secrétaire général visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, Doc. NU ST/SGB/2003/13 (2005).

²⁹⁴ Doc. NU A/59/710 (2005). Le document est reproduit à l'Annexe 2 du présent Mémoire.

responsabilité civile de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire; et la responsabilité personnelle de ceux qui enfreignent les règles de l'Organisation.

La problématique que requiert le respect des droits de l'Homme fut cernée très justement par le rapporteur spécial du Secrétaire général, le prince Zeid. Dans son rapport, ce dernier soutient que :

« [L']exploitation et les abus sexuels ternissent l'image et portent atteinte à la crédibilité d'une opération de maintien de la paix et sèment dans l'esprit de la population locale le doute quant à l'impartialité de celle-ci, ce qui à son tour peut très bien entraver l'exécution de son mandat. La mauvaise discipline engendrée par l'exploitation et les abus sexuels compromet aussi l'efficacité de l'opération de maintien de la paix, en particulier en temps de crise. De plus, les faits d'exploitation et d'abus sexuels peuvent constituer des violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme, ou des deux. En fait, une opération de maintien de la paix ne peut légitimement conseiller un gouvernement sur le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme [...] si ses propres personnels de maintien de la paix commettent des faits d'exploitation et d'abus sexuels, y compris des crimes tels que le viol »²⁹⁵.

On ne saurait être plus clair sur les enjeux entourant l'application des droits de l'Homme aux opérations de paix²⁹⁶! L'ONU ayant pour but de promouvoir et de garantir le respect de ces droits, il serait difficilement soutenable qu'elle ne prêche pas

²⁹⁵ *Id.*, p. 11.

²⁹⁶ Voir aussi les propos de Kofi ANNAN sur le sujet qui se dit « outré » par cette grave négligence; Press Release, Doc. UN SG/SM/9605 (2004); R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, pp. 302, 303; sur la question de la légitimité des organisations internationales, voir Thomas M. FRANCK, « Legitimacy in the International System », (1988) 82 *Am. J. of Int'l L.* 705; Allen BUCHANAN and Robert O. KEOHANE, « The Legitimacy of Global Governance Institutions », (2006) 20 *Ethics & International Affairs* 405.

d'exemple dans l'application de ces droits à ses missions de paix²⁹⁷. Rappelons-nous, du reste, les propos de la C.I.J. faisant de l'organisation internationale, un sujet de droit « lié en tant que telle par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international [...] »²⁹⁸.

Tout cela pour dire finalement qu'il est nécessaire que l'application des droits de l'Homme – comme celle du DIH – soit effective dans le contexte des opérations de paix. Les différents documents onusiens et la doctrine tendent à nous démontrer que même si les NU peuvent s'enorgueillir d'avoir aidé les peuples par leurs missions de paix, il subsiste une réalité dérangeante à laquelle il faut apporter une réponse²⁹⁹. D'après nous, la responsabilité de l'Organisation constitue le moyen le plus viable qui permettra à l'avenir non seulement d'assurer la prévalence du droit mais aussi de réparer les dommages causés aux victimes. Bien entendu, il faudra toujours tenir compte de deux facteurs dans la détermination des obligations de l'entité onusienne : son autonomie et le caractère fonctionnel de sa personnalité.

²⁹⁷ C. DOMINICÉ, *loc. cit.*, note 211, p. 367; INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p. 250; Diego GARCIA-SAYAN, « Human Rights and Peace-Keeping Operations », (1994) 29 *U. Rich. L. Rev.* 41. À la page 45, l'auteur Garcia-Sayan indique que: « Nothing would be more contradictory than a peace-enforcement unit of the United Nations transgressing international human rights standards that have been gradually and painstakingly created during the last almost fifty years »; M. H. ARSANJANI, *loc. cit.*, note 70, p. 134: « Because international organisations are created to promote public order, it would be perverse, even destructive, to postulate a community expectation that international organisations need not conform to the principles of public order ».

²⁹⁸ C.I.J., avis consultatif du 20 décembre 1980, préc., note 202, pp. 89, 90, par. 37.

²⁹⁹ Voir les recommandations du Rapport Zeid qui sont très pertinentes (Annexe 2 du présent Mémoire), Doc. NU A/59/710 (2005), pp. 39-36. Le rapport prévoit notamment des suites disciplinaires, ainsi qu'une responsabilité pécuniaire individuelle pour les membres du personnel ayant commis des actes d'abus ou d'exploitation sexuelle.

Ce faisant, dans le contexte des opérations de paix, nous pensons que les obligations de l'ONU en matière de droit de l'Homme tournent autour de trois pôles. Premièrement, il y a ce que l'on pourrait appeler les obligations *extrinsèques*. Elles sont en général suscitées par la qualité de l'Organisation à être un sujet de droit international; et les règles protectrices des droits de l'Homme qui trouveront à s'appliquer, *in casu*, seront issues essentiellement de la coutume internationale. Sur ce point, on peut dire qu'au fil des années, il s'est développé un véritable *corpus* coutumier des droits de l'Homme – du moins en ce qui concerne les droits civils et politiques – qui, aujourd'hui, est codifié à travers certains instruments internationaux³⁰⁰; on citera, à titre de « noyau dur », la *Déclaration Universelle des droits de l'Homme*³⁰¹ mais aussi le *Pacte des NU sur les droits civils et politiques*³⁰². Cela dit, même si les droits protégés à l'intérieur de ces initiatives onusiennes – faut-il

³⁰⁰ Theodor MERON, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, Clarendon Press, 1989, pp. 79-135.

³⁰¹ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 141.

³⁰² *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 142; Marc COGEN, « Human Rights, Prohibition of Political Activities and the Lending-policies of World Bank and International Monetary Fund », in Subrata Roy CHOWDHURY, Erik DENTERS and Paul De WAART (dir.), *The Right to Development in International Law*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1988, p. 387. Comme l'énonce Marc Cogen, « the Universal Declaration and the International Covenants represent minimal standards of conduct for all people and all nations. Intergovernmental organizations are inter-state institutions and they too are bound by the generally accepted standards of the world community »; C. BONGIORNO, *loc. cit.*, note 257, pp. 633, 636 : « [...] a broad consensus has been created with respect to the standards of the 'universal' human rights system, with over fifty international declarations or treaties drafted or approved since 1948 ».

encore le signaler – sont susceptibles de concerner les opérations de paix³⁰³, il faut rappeler derechef qu'ils ne s'appliquent pas *ipso facto* à ces opérations, l'ONU possédant une autonomie conventionnelle³⁰⁴.

Disons simplement qu'à l'heure actuelle, l'ONU dispose d'une liberté relative à l'égard des règles coutumières, notamment par son incapacité à rejeter une **norme impérative** (« *ius cogens* »)³⁰⁵. La *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1986 définit le *ius cogens* comme : « une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère »³⁰⁶. Même si la notion

³⁰³ Si on compare : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 142, art. 4 par. 2, la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, art. 15, par. 2, et la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, 22 novembre 1969, 1144 R.T.N.U 123, art. 27, par. 2, on peut constater qu'il y a un « noyau dur » commun qui se résume en quatre droits principaux : le droit à la vie (et donc l'interdiction du meurtre et des condamnations arbitraires), l'interdiction de la torture et des traitements ou peines inhumaines ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage, de la servitude et la non-rétroactivité en matière pénale; voir aussi R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 226; E. ABRAHAM, *loc. cit.*, note 283, pp. 1316-1318.

³⁰⁴ La question de savoir si l'Organisation devrait adhérer aux instruments internationaux protégeant les droits civils et politiques reste ouverte. Voir sur la question : F. HOFFMANN and F. MÉGRET, *loc. cit.*, note 292, pp. 316-317, 320-325, 334; C. BONGIORNO, *loc. cit.*, note 257, pp. 643, 653, 692; C. WICKREMasinghe and G. VERDIRAME, *op. cit.*, note 22, pp. 473-474; E. ABRAHAM, *loc. cit.*, note 283, pp. 1318-1321; Jan Arno HESSBRUEGGE, « Human Rights Violations Arising From Conduct of Non-State Actors », (2005) 11 *Buff. Hum. Rts. L. Rev.* 31, 34-35; Robert KOLB, Gabriele PORRETTO et Sylvain VITÉ, *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 240-241; Andrew CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 318.

³⁰⁵ J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, p. 136; Robert KOLB, *Théorie du jus cogens international*, Paris, P.U.F., 2001, p. 379-386 C. BONGIORNO, *loc. cit.*, note 257, pp. 641-642.

³⁰⁶ *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales* du 21 mars 1986, préc., note 91, art. 53. Il faut noter que la définition de la notion de « *ius cogens* » donnée par la *Convention* est reprise de l'article 53 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969.

de norme impérative se définit dans le contexte du droit des traités³⁰⁷, elle est considérée aujourd'hui comme une cause d'invalidation générale, rendant illégitime toute situation incompatible avec elle³⁰⁸. Le *ius cogens* assigne à certaines valeurs fondamentales un statut juridique supérieur en neutralisant toute velléité contraire; il constitue tant une limite méta-positive – dans la mesure où il défend les valeurs humaines fondamentales – qu'une limite intra-positive – dans la mesure où il protège l'intégrité d'un régime normatif – pour le sujet du droit international³⁰⁹.

Dans le cas particulier de la responsabilité des organisations internationales, la C.D.I. a prévu dans son projet de codification, l'application d'une disposition « sans préjudice » afin d'éviter que les organisations ne s'exonèrent d'une illicéité contraire au *ius cogens*. En d'autres termes, les organisations internationales au terme de l'article 23 du projet, ne peuvent invoquer une circonstance excluant leur responsabilité, si le fait illicite commis – qu'il provienne d'une obligation contractuelle ou extra-contractuelle – n'est pas conforme à une norme impérative³¹⁰. Ainsi, les Forces onusiennes faisant partie d'une opération de paix ne pourraient

³⁰⁷ L'article 53 de la *Convention de Vienne* de 1986 fait ainsi de la contrariété à une norme de *jus cogens* une cause de nullité des traités conclus par les OI. Le *jus cogens* est considéré comme une cause de nullité des traités car tout traité qui lui serait contraire, sera déclaré nul *ab initio*.

³⁰⁸ Bruno SIMMA, « From Bilateralism to Community Interest in International Law », (1994) 250 *R.C.A.D.I.* 250, 288; Commentaire de la C.D.I. sur le projet de la Convention de Vienne, Doc. NU A/6309/Rev.1 (1999), p. 284 : « une règle du *jus cogens* l'emporte sur toute autre et ôte son caractère légitime à tout acte ou situation incompatible avec elle ».

³⁰⁹ Frédéric SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 8^e éd., Paris, P.U.F., 2006, p. 86. Pour le professeur Sudre, le caractère impératif des normes de *ius cogens* est fondé car elles sont d'un intérêt commun supérieur qui « participe à l'ancrage du principe du respect des droits de l'homme comme élément constitutif d'un ordre public international en devenir ».

³¹⁰ Voir Rapport de la C.D.I., A/61/10 (2006), p. 287.

invoquer la nécessité militaire, si dans les faits, cette dernière porte atteinte à certains droits *fondamentaux* de la personne humaine considérés comme inaliénable.

Il faut souligner que l'énumération des règles impératives reste délicate tant du point de vue théorique que pratique³¹¹. Afin d'éviter notamment l'habillement trop étroit de la règle, on laissa donc le soin à la jurisprudence internationale de déterminer au fil des années ses paramètres juridiques³¹². Le large consensus sur les normes qui pourraient avoir atteint le statut de *ius cogens* dans le droit international contemporain réunit à la fois : l'interdiction de l'acte d'agression et de génocide, mais aussi « des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale »³¹³. Outre ces obligations spécifiquement stipulées par la C.I.J. dans l'*Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique /Espagne)* du 5 février 1970, il reste à savoir ce que pourrait constituer les « droits *fondamentaux* de la personne humaine ». Dans le contexte du maintien de la paix, les règles impératives qui pourraient être retenues, selon nous, sont le droit à la vie (comportant l'interdiction du meurtre et des condamnations arbitraires), l'interdiction de la torture

³¹¹ J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 244, p. 37, J.-F. FLAUSS, *op. cit.*, note 288, pp. 53-56; pour une tentative d'identification des normes du droit impératif, voir : Lauri HANNIKAINEN, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1988, pp. 315-727; Alexander ORAKHELASHVILI, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 50-66.

³¹² J.-M. ARBOUR, *op. cit.*, note 244, pp. 37-38.

³¹³ C.I.J., arrêt du 5 février 1970, préc., note 136, p. 32, par. 34.

et des traitements ou peines inhumaines ou dégradants et l'interdiction de l'esclavage, de la servitude³¹⁴.

L'ONU ne paraît donc pas pouvoir échapper à sa responsabilité au terme de ces normes impératives auxquelles elle n'a pas adhéré formellement. Cependant, même si la conclusion de la C.I.J. dans l'affaire *Barcelona Traction*, s'inscrit dans le droit fil des développements consacrés aux obligations *erga omnes* – c'est-à-dire des obligations s'appliquant à tous les sujets du droit international – cela ne signifie pas pour autant que toutes les normes applicables *erga omnes* seront considérées comme des règles de *ius cogens*³¹⁵; seules les obligations décrites par la Cour font l'objet d'une unanimité sur la scène internationale quant à leur statut de norme impérative³¹⁶. Par contre, on peut affirmer avec certitude que toutes les normes impératives sont applicables *erga omnes*. Comme l'exprime le professeur GAJA, c'est parce que le *ius cogens* a nécessairement trait aux intérêts fondamentaux de la société internationale, que son irrespect représente presque toujours la violation d'une obligation *erga*

³¹⁴ Voir J.-F. FLAUSS, *op. cit.*, note 288, p. 57. La jurisprudence internationale, sous la plume de la C.I.J., a identifié quatre droits de l'homme fondamentaux : le droit de ne pas être détenu en esclavage (lien avec le trafic); le droit d'être protégé contre la discrimination raciale; le droit de ne pas subir des traitements dégradants et inhumains en détention; et le droit de ne pas être privé arbitrairement de sa liberté. Il faut aussi y ajouter au regard de l'avis consultatif sur le Génocide (C.I.J., avis consultatif du 28 mai 1951) : le droit à la vie (ou du moins de ne pas être privé arbitrairement de celle-ci) et l'interdiction de traitements inhumains dont la torture.

³¹⁵ En effet, si tel était le cas, il y aurait une véritable confusion sur les normes impératives applicables aux sujets du droit international. Il faut noter que le Comité des droits de l'Homme des NU a conclu que « rules concerning the basic rights of the human person are *erga omnes* obligations », Doc. NU HRI/GEN/1/Rev. 7 (2004) p. 192.

³¹⁶ Maurizio RAGAZZI, *The Concept of Obligations Erga Omnes*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 144.

*omnes*³¹⁷. Bref, toutes les obligations *erga omnes* n'ont pas forcément le caractère universel de *ius cogens* alors que toutes les normes impératives, quant à elles, s'appliquent à tous les sujets de droit.

Le deuxième pôle autour duquel les obligations des opérations de paix s'établiraient relève quant à lui d'éléments plus *intrinsèques*. Par là, on entend que l'Organisation serait liée principalement par son acte constitutif, les actes subséquents qui en découlent et la pratique établie conformément à ces préceptes. En un mot, la *Charte des NU* représenterait la *sedes materiae* (le siège de la matière) de la responsabilité onusienne en matière des droits de l'Homme. Plusieurs auteurs nous donnent quelques pistes de réflexions sur ce que pourraient constituer, à l'intérieur même de la *Charte*, une obligation générale de respect – ou de promouvoir selon le cas – les droits de l'Homme³¹⁸.

À notre avis, l'axe central de l'argument voulant que l'ONU soit respectueuse des droits de l'Homme en vertu de son acte constitutif, repose d'abord et avant tout sur l'avis consultatif de la C.I.J. du 28 mai 1948 relatif à l'*Admission d'un État aux*

³¹⁷ Giorgio GAJA, « Obligations Erga Omnes, International Crimes and Jus Cogens : A Tentative Analysis of Three Related Concepts », in Joseph WEILER, Antonio CASSESE, Marina SPINEDI, *International Crimes of State*, Berlin/New York, De Gruyter, 1989, pp. 158, 159.

³¹⁸ F. HOFFMANN and F. MÉGRET, *loc. cit.*, note 292, pp. 317, 319; Zenon STAVRINIDES, « Human Rights Obligations under the United Charter », (1999) 3 *Int'l J. Hum. Rts.*, 38, 40; C. BONGIORNO, *loc. cit.*, note 257, p. 633; E. ABRAHAM, *loc. cit.*, note 283, pp. 1313-1314; E. MICHA, *loc. cit.*, note 292, pp. 96-97; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 205; B. D. TITTEMORE, *loc. cit.*, note 12, pp. 100-102.

*Nations Unies*³¹⁹. D'après la Cour, « [...] le caractère politique d'un organe ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement »³²⁰. Il est donc établi que tout organe des NU se doit de respecter les limites imposées par la *Charte* de l'Organisation. C'est là qu'intervient le deuxième élément de notre axe central : l'acte constitutif *in se*, en tant que source contraignante primaire. Peut-on dire que la *Charte* comporte une obligation explicite de respect des droits de l'Homme ? Serait-elle le dénominateur commun des valeurs protectrices de ces droits ? Certes, on peut répondre avec raison que la convention de San Francisco de 1945 prévoit expressément une obligation de ***promouvoir*** les droits de l'Homme³²¹. Seul l'article 1(1) de la *Charte* semble concerner le respect des droits de l'Homme dans le contexte du maintien de la paix; il stipule que l'un des buts des Nations Unies est de :

« Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, ***et*** réaliser, par des moyens pacifiques, ***conformément aux principes de la justice et du droit international***, l'ajustement ou le

³¹⁹ *Condition de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, avis consultatif du 28 mai 1948, C.I.J. rec. p. 57. En l'espèce, la Cour fut saisie par l'Assemblée générale suite à une résolution prise en date du 17 novembre 1947. Il s'agissait de déterminer, pour la Cour, le caractère limitatif ou non limitatif des conditions d'admission d'un État qui se trouvent à l'article 4 de la *Charte des NU*. Il faut noter qu'à l'époque de l'avis, les Nations Unies ne comptaient que cinquante-sept États membres.

³²⁰ *Id.*, p. 64. Cet avis sera confirmé par la C.I.J. dans *Interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif du 20 décembre 1980, préc., note 202, pp. 89-90, par. 37 : « [l']organisation internationale est sujet de droit international lié en tant que telle par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels elle est partie ».

³²¹ *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 1(3), 13(1)b), 55(3), 62(2), 68, 76(3). Sur l'existence d'une obligation de promotion des droits de l'homme et sur son application, voir Jean-Bernard MARIE et Nicole QUESTIAUX, « Article 55 alinéa c » in Jean-Pierre COT et Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., Paris, Économica, 2005, pp. 1485-1503.

règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix » (le *soulignement* est nôtre).

À la lumière de cette disposition, on perçoit aisément qu'une distinction – bien justifiée d'ailleurs – est entreprise entre les actions qui résulteraient du Chapitre VII de la *Charte* et celle qui relèveraient de son Chapitre VI. Néanmoins, le caractère boiteux de la distinction – au regard de l'application des droits de l'Homme à l'ONU – apparaît lorsque l'on entreprend l'exégèse du texte. On remarquera que l'exigence de conformité « aux principes de la justice et du droit international » n'intervient que dans le contexte des OMP c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de mettre en place des règlements pacifiques des différends dans les situations qui sont susceptibles de mener à une rupture de la paix. Cette réalité est d'autant plus déplorable qu'à l'heure actuelle une grande partie des opérations de paix sont rattachées au Chapitre VII de la *Charte* onusienne³²². On se retrouve ainsi, au terme de l'article 1(1), avec une solution se présentant comme un palliatif imparfait, laissant au « purgatoire juridique » certaines circonstances pertinentes quant à l'application des droits de l'Homme.

Peut-être faudrait-il voir dans l'article 42 de la *Charte*, qui détermine certains pouvoirs du Conseil de sécurité, le complément circonstanciel de l'article 1(1) ? En effet, cette disposition accorde une prérogative non négligeable, lorsqu'aux fins du maintien ou au rétablissement de la paix, elle permet au Conseil de prendre « toute action qu'il juge nécessaire », sans qu'il soit fait référence au respect des principes de la justice et du droit international. Il y a là un potentiel dérogatoire au droit

³²² M. KAMTO, *loc. cit.*, note 94, pp. 101-104.

international et conséquemment aux droits de l'Homme lorsqu'une action coercitive est entreprise³²³. Dès lors, on doit comprendre que même si l'accomplissement des devoirs du Conseil de sécurité doit se faire « conformément aux buts et aux principes des Nations Unies »³²⁴, cela ne comprend pas toujours le respect des droits de l'Homme³²⁵. La priorité étant le rétablissement de la sécurité internationale, les initiateurs de la *Charte* de San Francisco n'ont pas voulu limiter explicitement, à travers son article 1(1), le pouvoir d'action des opérations coercitives des NU³²⁶.

La solution qui permettrait le respect des droits de l'Homme dans toute situation, qu'il s'agisse d'opérations de maintien, de consolidation ou d'imposition de la paix, serait de passer par les règles de l'Organisation. Il est de notre opinion qu'un « *Peacekeeping Bill of Rights* », à l'image de ce qui a été fait en matière de DIH avec la circulaire du 6 août 1999, doit être initié et établi par le Secrétariat général des

³²³ Le Conseil de sécurité n'est pas toujours contraint au respect du droit coutumier lorsqu'il adopte des mesures collectives sur la base de l'article 41 et 42 de la *Charte*; cette dernière ne donnant aucune indication sur la question du respect du droit international coutumier par le Conseil de sécurité lorsque ce dernier agit en vertu des articles 41 et 42. Voir les travaux préparatoires de la Conférence des Nations unies de 1945 sur l'organisation internationale : *United Nations Conference on International Organization – Documents*, London/New York, United Nations & Library of Congress, 1945-1955, pp. 62, 63.

³²⁴ *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 24(2).

³²⁵ Cela ne veut pas dire que le Conseil soit *legibus solutus*. Voir *Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, Procureur c. Dusko Tadic*, affaire no. IT 94-1-AR72, 2 octobre 1995 (Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie), par. 28 : « [...] In any case, neither the text nor the spirit of the Charter conceives of the Security Council as *legibus solutus* ». Le Conseil de sécurité est également lié par les principes de la *Charte*, auxquels les règles habituellement reconnues comme impératives correspondent de façon générale; Luigi CONDORELLI, « La Charte, source des principes fondamentaux du droit international » in Régis CHEMIN et Alain PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ?*, Paris, Pedone, 2006, p. 166; Pierre-Marie DUPUY, « The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited », (1997) 1 *M.P.Y.U.N.L.* 1-11.

³²⁶ Voir les travaux préparatoires de la Conférence des Nations unies de 1945 sur l'organisation internationale, préc., note 323.

NU³²⁷. Que cette circulaire soit considérée comme un acte unilatéral ou une directive interne, elle constituera – à l’image de la circulaire de 1999 sur le DIH – une règle de l’Organisation produisant du point de vue de la responsabilité internationale des effets juridiques pour l’ONU au regard des droits de l’Homme. Par ailleurs, nous avons vu précédemment que le Secrétariat a déjà émis une circulaire concernant l’interdiction de l’exploitation et des abus sexuels³²⁸. Il est intéressant de noter que l’exploitation et les abus sexuels sont considérés, au terme de la section 3.1 de la circulaire, comme « des infractions aux normes et principes juridiques internationaux universellement reconnus ». La possibilité d’élargir la circulaire aux droits de la personne concernés par les opérations de paix n’est donc pas si irréalisable qu’elle ne le paraît. Du reste, les NU reconnaissent elles-mêmes que le maintien de la paix et la protection des droits de l’Homme sont « inséparables et se renforcent mutuellement »³²⁹; et la pratique du Conseil de sécurité démontre un attachement incontestable à la protection de ces droits³³⁰.

³²⁷ C. BONGIORNO, *loc. cit.*, note 257, pp. 677-678 : « In order to remove the uncertainty surrounding the human rights obligations of U.N. peacekeeping operations, it is imperative that the U.N. make an explicit commitment to these obligations. This commitment should take the form of regulation that clearly specify fundamental standards and implementation measures that apply to every U.N. operation [...] a broad ‘Peacekeeping Bill of Rights’ could be formulated and applied selectively according to the functions that the individual missions assume ». R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 286.

³²⁸ *Supra*, p. 102, note 292.

³²⁹ Voir Document final du Sommet mondial de 2005, Doc. NU A/RES/60/1 (2005), p. 2, par. 9 : « Nous considérons que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l’homme constituent le socle sur lequel repose le système des Nations Unies et les fondements de la sécurité et du bien-être collectifs. Nous reconnaissons que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l’homme sont inséparables et se renforcent mutuellement »; voir aussi Doc. NU S/PRST/2007/1, p. 1.

³³⁰ Le Conseil de Sécurité a contribué à promouvoir les droits de l’homme et le DIH en incitant les États à leur respect. Voir notamment, Doc. NU S/RES/1633 (2005) condamnant les violations des droits de l’Homme en Côte d’Ivoire; Doc. NU S/RES/1509 (2003) exhortant le gouvernement provisoire du Libéria, lorsqu’il aura été établi, à ne pas manquer de placer aux tout premiers rangs de ses priorités la protection des droits de l’homme; Doc. NU S/RES/1341 (2001) où le Conseil de Sécurité s’est déclaré extrêmement préoccupé par toutes les violations des droits de l’Homme.

Finalement, ce *Bill of Rights* onusien serait une protection permettant à la fois plus de prévisibilité juridique mais aussi une uniformisation des droits de l'Homme applicables aux opérations de paix. La responsabilité de l'Organisation profiterait de cette avancée, à condition bien évidemment qu'une référence explicite aux différents instruments – on entend ici la circulaire du DIH et une potentielle circulaire des droits de l'Homme – soit faite et qu'elle soit insérée dans les accords que l'ONU conclut à la fois avec l'État hôte et avec les États contributeurs³³¹.

Le dernier pôle en vertu duquel les opérations de paix pourraient être tenues de respecter les obligations des droits de l'Homme, relève d'une conception « *hybride* ». Selon cette perspective, l'ONU serait tenue responsable des obligations qui incombent à ses membres en matière des droits de l'Homme³³². En effet, il serait inconcevable que des violations de droits fondamentaux restent impunies pour la seule raison que les États membres aient agi par l'intermédiaire d'une organisation internationale³³³. Il faut tout de même noter que cette vision de la responsabilité par ricochet n'est pas sans causer de problèmes, notamment par rapport à l'autonomie de l'organisation

³³¹ C. BONGIORNO, *loc. cit.*, note 257, pp. 680, 681.

³³² F. HOFFMANN and F. MÉGRET, *loc. cit.*, note 292, p. 318; INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p. 243: « States cannot evade their obligations under customary law and general principles of law by creating an IO that would not be bound by the legal limits imposed upon its Member States ».

³³³ Voir la Résolution de la Sous-Commission des NU de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Commission des droits de l'homme, 1996/34, par. 3. La Sous-Commission est « [c]onvaincue que les États Parties aux Conventions de Genève et aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne sont aucunement exonérés des obligations qui leur reviennent au titre du droit humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme lorsqu'ils mettent des contingents militaires à la disposition de l'Organisation des Nations Unies ».

internationale. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette problématique dans le contexte de l'attribution de la responsabilité.

Il faut admettre que l'enjeu le plus important subsiste dans l'applicabilité des droits fondamentaux de l'Homme à l'ONU. Même si l'Organisation peut désormais être tenue responsable en vertu du DIH, la question de sa responsabilité au regard des droits de l'Homme reste complexe. On peut toutefois avancer que l'entité onusienne répondra, avec les tempéraments que l'on vient d'énoncer, des violations de l'ordre international commises. Cela dit, à des fins d'uniformité et de prévisibilité juridique, on ne peut que préconiser l'élaboration d'un engagement plus spécifique pour les droits de l'Homme; le but étant d'assurer un équilibre entre la protection des individus et celle des intérêts et du fonctionnement efficace de l'Organisation. Aujourd'hui, l'obstacle apparaît en réalité plus psychologique que juridique !

En guise de conclusion quant au fait générateur de la responsabilité onusienne, on peut se rendre compte que l'élément objectif de la responsabilité internationale, à savoir l'exigence d'un fait internationalement illicite, demeure dans la pratique difficile d'application lorsqu'il est transposé dans l'espace international, même après avoir évacué la notion de faute. Qu'il s'agisse de la responsabilité *ex contractu* ou *ex delicto*, le point d'achoppement demeure toujours la détermination précise du droit applicable. Cela étant, le projet de codification de la C.D.I. sur la responsabilité des organisations internationales requiert également que l'on puisse attribuer un fait internationalement illicite à une organisation internationale.

CHAPITRE III. L'ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ À L'ONU : L'IMPUTATION DU FAIT ILlicITE

« Responsable dites-vous ! Mais à l'égard de qui ? ». L'imputation³³⁴ nécessite que l'on se place du point de vue *ratione personae*. Elle consiste en une opération intellectuelle servant à **attribuer** un comportement donné à un sujet de droit. La C.D.I. a prévu, dans son projet de codification de la responsabilité des organisations internationales initié en 2001, une série d'articles – essentiellement les articles 4 à 7 – visant à couvrir cet élément subjectif que constitue l'attribution de l'acte illicite. Ainsi, l'imputabilité ne désignera pas seulement la personne responsable, elle représentera aussi l'une des deux conditions préalables à la survenance d'un fait internationalement illicite. Somme toute, la responsabilité de l'ONU s'organisera autour de ce principe général qui exige que l'on **personnifie** la commission d'une violation au droit international.

Parce qu'une organisation internationale est une personne morale abstraite, la question de l'attribution onusienne se posera avec une acuité toute particulière. Il s'agira dans un premier temps de se questionner sur la nature du principe de l'unité institutionnelle qui veut que l'Organisation soit responsable des actes illicites de ses organes et de ses agents (A); et, dans un deuxième temps, sur la complexité des rapports qui s'établissent entre l'entité onusienne et ses États membres au terme de la

³³⁴ Il faut noter que la C.D.I. opta plutôt pour l'utilisation générale du terme « attribution » et non « imputation » afin d'éviter des interprétations erronées issues du droit pénal interne. Cela dit, le mot « imputation » reste d'usage courant dans le cadre de la responsabilité. Voir Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 108.

responsabilité internationale (B). On verra qu'en dépit des clarifications apportées par la C.D.I., le régime d'attribution de la responsabilité apparaît lui aussi frappé du sceau de l'ambiguïté.

A) L'absorption du fait illicite au nom du principe de l'« unité institutionnelle »

Le professeur ANZILOTTI parlait de l'imputabilité étatique en ces termes :

« Nous savons que l'activité de l'État n'est autre que l'activité d'individus que le droit impute à l'État; et nous savons également que cette imputation ne peut être dans tout ordre juridique qu'un effet propre des normes qui la composent. La question consiste donc à savoir quelles sont les conditions qui doivent se trouver réunies pour que le droit international impute à l'État des actions individuelles qui, prisent objectivement, concrétisent une activité contraire aux devoirs de l'État envers les autres États »³³⁵.

À l'article 4 de son projet, la C.D.I. abonde dans le sens du juriste italien³³⁶. En effet, il sera considéré comme fait de l'organisation internationale, tout comportement de l'un de ses organes ou de l'un de ses agents quelle que soit leur position dans l'organisation. C'est ce que l'on peut appeler le principe de l'unité institutionnelle. Comme pour les États, seuls les agissements des individus qui peuvent être rattachés à l'organisation internationale seront susceptibles d'engager sa responsabilité³³⁷. Bref, afin que l'on puisse imputer à l'ONU toute responsabilité quant à un fait

³³⁵ D. ANZILOTTI, *op. cit.*, note 79, p. 469.

³³⁶ Voir aussi M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, p. 62: « The general principles of attribution pertaining to international organizations are derived from the principles prevailing in inter-state responsibility ».

³³⁷ *Id.*, p. 61: « [...] As with other abstract legal entities, an international organization is not physically capable of conduct; it acts through the medium of human beings. The question with which the rules of attribution are addressed is which wrongful acts, and under what circumstances, are to be considered as 'acts of the organization' ». J.-P. RITTER, *loc. cit.*, note 56, p. 441.

internationalement illicite, il faudra déterminer de quelle manière ses organes et ses agents sont susceptibles d'engager sa responsabilité.

(i) Les opérations de paix des NU sont-elles des « organes » de l'ONU ?

Avant tout, il faut s'interroger sur la nature des opérations de paix : peuvent-elles être considérées comme des « organes » de l'ONU ? De manière générale, on ne trouve aucune définition du terme « organe » dans le projet d'article de la C.D.I. Ainsi, un petit détour lexical ne saurait être inutile en l'espèce. Selon le Dictionnaire Salmon, l'organe d'une organisation internationale est un élément de la structure de l'organisation « par lequel celle-ci agit, exprime sa volonté, s'acquitte de ses fonctions »³³⁸. Nul doute que cette définition correspond à l'idée que l'on pourrait se faire d'une opération de paix des NU, étant considéré comme l'expression même de la volonté onusienne en matière de sécurité internationale.

Nous dirons même, à l'aune de la *Charte des NU*, que les opérations de paix constituent des **organes subsidiaires**. En effet, à son art. 7, la *Charte* fait la distinction entre les « organes principaux » de l'Organisation – parmi lesquels font partie le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale – et les « organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires » à l'exercice de ses fonctions. Selon le Dictionnaire Salmon, l'organe subsidiaire est un « [o]rgane créé par une décision d'un organe principal (ou même d'un organe subsidiaire) d'une organisation internationale pour contribuer à

³³⁸ J. SALMON, *op. cit.*, note 334, p. 790.

l'accomplissement de ses propres tâches institutionnelles »³³⁹. On peut donc affirmer que l'opération de paix va être un organe subsidiaire de l'ONU au sens de l'article 22, en tant qu'organe créé par l'Assemblée générale; et au sens de l'article 29, en tant qu'organe créé par le Conseil de sécurité³⁴⁰. Il faut aussi noter que la C.I.J. précisa que les organes – principaux – des NU possédaient la capacité de mettre en place des organes subsidiaires au moyen des instruments de leur choix³⁴¹.

Néanmoins, la question qui se pose après ce bref détour terminologique est : comment est-il possible qu'une opération de paix représente la volonté propre de l'Organisation lorsque l'on sait, d'une part, qu'une opération nécessite différents paliers de commandement³⁴², et d'autre part, qu'elle est composée principalement d'un personnel international relevant de ses États membres ? Concernant la première partie de la question, le Secrétariat des NU donna un élément fort intéressant dans un rapport sur le commandement et la conduite des OMP, en établissant le fait que les

³³⁹ *Id.*, p. 792.

³⁴⁰ Alexander ORAKHELASHVILI, « The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations », (2002-2003) 43 *Va. J. Int'l L.* 485, 487: « The peace-keeping forces established by the UN are the subsidiary organs of this organization based on Articles 7, 22 and 29 of the Charter ».; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 37: « [t]heir legal personality is identified with that of the UN »; B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, p. 64.

³⁴¹ *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J. rec. p. 177 : « La Charte ne défend pas au Conseil de Sécurité d'agir au moyen des instruments de son choix: aux termes de l'article 29 il peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ». On comprend que cette capacité du Conseil s'applique aussi à l'Assemblée générale.

³⁴² Voir Rapport du Secrétariat des NU sur le commandement et la conduite des OMP, Doc. NU A/49/681 (1994), p. 2 : « Dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, il est utile de distinguer trois niveaux de commandement ; 1) la direction politique d'ensemble, qui relève du Conseil de sécurité; 2) la direction exécutive et la supervision, qui sont du ressort du Secrétariat général; et 3) le commandement sur le terrain, qui incombe au chef de mission, à savoir le représentant spécial du Secrétaire général ou, s'il n'y en a pas, le commandant de la force ou le chef de la mission d'observation ».

différents niveaux de commandements dans le cadre d'une OMP constituaient « un tout, en ce sens que chacun ne peut être compris que rapporté aux autres [...] »; et de rajouter que « [...] sur le plan pratique, ils sont indissociables dans la mesure où aucun ne peut être pleinement efficace à lui seul »³⁴³. Bref, il existe une fiction juridique voulant qu'une opération de paix soit un ensemble, un tout, et cela même si dans la pratique le Secrétariat reçoit ses directives du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, selon le cas.

Concernant la deuxième partie de la question, le Secrétariat général dira, toujours dans le même rapport, que « [p]our être efficace, une opération de maintien de la paix des Nations Unies doit fonctionner comme une unité intégrée, reflétant la volonté de la communauté internationale tout entière »³⁴⁴. De cette façon, même si le personnel militaire placé par les États membres sous le commandement de l'ONU continue de faire partie des forces armées nationales, il sera considéré comme personnel international relevant de l'autorité de l'Organisation pendant toute la durée de l'affectation. Ainsi intégré, il bénéficiera des privilèges et immunités des NU³⁴⁵ et

³⁴³ Doc. NU A/49/681 (1994), p. 2, par. 5. Le rapport a été rendu suite à une résolution de l'Assemblée générale (48/42 du 10 décembre 1993), priant le Secrétaire général d'entreprendre une étude d'ensemble sur le rôle, les attributions et les fonctions des différents services du Secrétariat, en vue notamment de garantir l'unité qui, en matière de commandement et de conduite des opérations de maintien de la paix, est indispensable au bon fonctionnement de celles-ci.

³⁴⁴ *Id.*, p. 3, par. 7.

³⁴⁵ Doc. NU A/45/594 (1990), p. 5, par. 15; Doc. NU A/46/185 (1991), p. 3, par. 5; Dieter FLECK and Michael SAALFELD, « Combining Efforts to Improve the Legal Status of UN Peacekeeping Forces and Their Effective Protection », (1994) 1(3) *International Peacekeeping* 82.

devra agir dans l'intérêt de l'Organisation, c'est-à-dire qu'il sera tenu d'exercer ses fonctions au service exclusif des objectifs de l'entité onusienne³⁴⁶.

En fin de compte, quelque soit l'organe ou le personnel qui intervient directement ou indirectement dans la zone de mission de paix, les actes posés reflètent la volonté propre de l'Organisation; c'est ce que l'on entend par le principe de l'unité institutionnelle. Il n'est guère besoin de souligner l'importance que ce principe représente du point de vue de la responsabilité car, effectivement, tout fait accompli par l'opération de paix sera par principe imputable à l'ONU et, s'il y a contravention à une obligation internationale, la responsabilité de cette dernière sera engagée avec comme corollaire une obligation de réparation³⁴⁷. Finalement, le fait que l'opération de paix soit partagée quant à son commandement et se compose des représentants des États membres ne paraît pas modifier la responsabilité de l'Organisation, ni engager la responsabilité des États séparément. Cela étant, pour ne point tirer de conclusion trop hâtivement, il faut regarder si la notion d'« agent » est susceptible d'engager la responsabilité internationale de l'Organisation de façon aussi uniforme que lorsqu'il s'agit un organe.

³⁴⁶ Doc. NU A/45/594 (1990), p. 3, par. 6; Doc. NU A/46/185 (1991), p. 3, par. 9.

³⁴⁷ Voir le Rapport de la C.D.I., A/59/10 (2004), p.112. Dans le Rapport il est fait référence aux propos du Conseiller juridique de l'ONU qui remarque que : « Une force de maintien de la paix ayant qualité d'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, ses actes sont en principe imputables à l'Organisation, et s'ils enfreignent une obligation internationale, ils engagent la responsabilité internationale de l'Organisation et mettent à sa charge une obligation d'indemniser »; la C.D.I. considère au surplus que « cette citation résume la pratique de l'ONU en ce qui concerne l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC), la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre et les forces du maintien de la paix postérieures ».

(ii) Détermination de la qualité d'« agent » aux fins de l'attribution

Le rapporteur GAJA dans le cadre des travaux de la CDI nous indique dans ses commentaires que la distinction entre organes et agents n'est pas véritablement pertinente aux fins de l'attribution et que, dans tous les cas, leur comportement doit pouvoir être imputé à l'Organisation³⁴⁸. L'individu serait donc lui aussi intégré à l'organisation internationale de telle sorte que ses actes engagent la responsabilité de cette dernière. Certes, nous comprenons que l'ONU agit dans la pratique par l'intermédiaire de personnes physiques qui matérialisent sa volonté et que leurs actes peuvent entraîner sa responsabilité. Cela dit, il nous importe de savoir qui sont ces individus et de quelle manière ils sont rattachés à l'entité onusienne. L'issue de ces interrogations nous démontrera que le principe de l'unité institutionnelle reste indispensable lorsqu'il s'agit d'attribuer à l'ONU une quelconque responsabilité.

Afin de lutter contre l'imprécision entourant la notion d'« agent »³⁴⁹, la C.D.I. prit la peine, au paragraphe 2 de l'article 4 du projet, de la définir : « [...] le terme 'agent' s'entend des fonctionnaires et des autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit »³⁵⁰. Cette définition s'inspire des propos de la C.I.J. qui dans son avis consultatif relatif à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, déclara que :

³⁴⁸ *Id.*, p. 106.

³⁴⁹ *Id.*

³⁵⁰ *Id.*, p. 99. Notons que la définition est nettement plus précise que celle du Dictionnaire Salmon : "personne qui agit pour le compte d'une personne juridique internationale, qui est chargée par elle de fonctions ou de missions soit publiques soit privées », voir J. SALMON, *op. cit.*, note 334, p. 49.

« La Cour comprend le terme ‘agent’ dans le sens le plus large, entendant par là quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l’Organisation d’exercer, ou d’aider à exercer, l’une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l’Organisation agit »³⁵¹.

La notion d’agent est ainsi appréhendée de manière large, comprenant à la fois les fonctionnaires de l’organisation mais aussi toute autre personne par laquelle elle agit³⁵². Si l’on veut savoir ce que l’on entend par « fonctionnaire » dans le cadre des opérations de paix, il faut se tourner vers l’art. 97 de la *Charte* qui nous indique que le Secrétariat – organe jouant un rôle central dans le développement des OMP – comprend « un Secrétariat général et le personnel que peut exiger l’Organisation »³⁵³. Selon nous, il s’agira de tout fonctionnaire rattaché à l’Organisation par un ***lien organique formel*** c’est-à-dire toute personne dont les activités sont dirigées par les instructions du Secrétariat général. Ce personnel se composera essentiellement du Représentant spécial du Secrétariat, du commandant de l’élément militaire de l’opération, du chef de la police civile des NU et des autres collaborateurs de haut rang³⁵⁴; des membres du Secrétariat qui sont affectés à l’élément civil de la mission³⁵⁵;

³⁵¹ C.I.J., avis consultatif du 11 avril 1949, préc., note 21, p. 177; voir aussi, S. YEE, *op. cit.*, note 45, p. 440 : « the word agent should be read in the most literal sense ».

³⁵² M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 71-72.

³⁵³ Le personnel sera nommé conformément aux règles fixées par l’Assemblée générale. Voir *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 101(1); voir aussi la Circulaire du Secrétariat général établissant le règlement du personnel, Doc. NU ST/SGB/2002/1.

³⁵⁴ Doc. NU A/45/594 (1990), p. 8, par. 24.

³⁵⁵ *Id.*, par. 25; Rapport Zeid, Doc. NU A/59/710 (2005), p. 38. Les membres du personnel de l’ONU sont nommés par le Secrétaire général et relèvent de son autorité. À l’exception des agents locaux rémunérés à l’heure, tous les membres du personnel, qu’ils soient recrutés sur le plan international ou localement, ont la qualité de fonctionnaires de l’Organisation au sens de la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies* du 13 février 1946, préc., note 102.

et des volontaires des NU qui feront aussi partie du personnel soumis organiquement à l'ONU³⁵⁶.

Cela étant, la définition du terme agent comprend aussi les autres personnes « par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit ». La C.I.J. nota dans son avis consultatif du 15 décembre 1989 relatifs à l'*Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, que : « [d]ans la pratique, et selon les informations fournies par le Secrétariat général, l'Organisation des Nations Unies a été amenée à confier des missions de plus en plus variées à des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire de l'Organisation »³⁵⁷. Ces individus qui ne disposent pas de la qualité de fonctionnaire seront rattachés à l'Organisation par la *nature* même de leur mission voire du *contrôle* qu'elle exerce sur leurs activités³⁵⁸. Parmi eux, on citera dans le contexte d'une OMP, les observateurs militaires, les membres de la police civile des NU et les agents civils qui ne sont pas affectés par le Secrétariat. Ils sont tous considérés comme des experts en mission par

³⁵⁶ Depuis quelques années, les accords sur le statut des forces disposent que les Volontaires des Nations Unies sont considérés comme ayant le statut de fonctionnaires au sens de la Convention générale. Voir Rapport Zeid, Doc. NU A/59/710 (2005) p. 47.

³⁵⁷ *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, avis consultatif du 15 décembre 1989, C.I.J. rec., p. 194, par. 48. Dans cette affaire, M. Mazilu avait été empêché dès 1987 de remplir le mandat que lui avait confié la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités, organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Il lui était notamment interdit de quitter la Roumanie pour rejoindre la Sous-Commission à Genève. La Cour internationale de Justice fut saisie par le Conseil économique et social d'une demande d'avis consultatif sur le point de savoir si certains privilèges et immunités prévus par la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies* de 1946 étaient applicables à M. Mazilu.

³⁵⁸ Rapport Zeid, Doc. NU A/59/710 (2005), p. 47 : « L'essentiel n'est pas dans leur situation administrative, mais dans la nature de leur mission ».

l'Organisation³⁵⁹. Il y aura aussi les consultants et vacataires qui exercent des fonctions analogues à celles des fonctionnaires mais qui ne sont pas considérés comme tels ou comme des experts en mission³⁶⁰; le personnel fourni à titre gracieux³⁶¹; et finalement les contingents militaires fournis par les États membres³⁶².

Il faut remarquer que dans le cas du personnel – civil ou militaire – fourni par un État membre et qui n'est pas intrinsèquement fonctionnaire de l'ONU, le critère du contrôle sera déterminant pour imputer à l'Organisation une certaine responsabilité. En effet, l'Organisation reconnaît sa responsabilité envers les tiers pour les actes posés par le personnel national affecté à l'OMP, tant et aussi longtemps que ces actes ont été accomplis « dans l'exercice des fonctions » de l'ONU³⁶³. Ainsi, l'Organisation ne pourra être tenue responsable que pour les actes des individus dont elle avait le contrôle. On verra ultérieurement que la question du contrôle se pose d'une manière fort particulière au terme de la responsabilité internationale entre l'ONU et ses États membres³⁶⁴.

³⁵⁹ Doc. NU A/45/594 (1990), p. 8, par 26; Rapport Zeid, Doc. NU A/59/710 (2005), p. 42 et suiv.; A. J. MILLER, *loc. cit.*, note 104, pp. 16-39.

³⁶⁰ Rapport Zeid, Doc. NU A/59/710 (2005), p. 48.

³⁶¹ Voir. Doc. NU ST/AI/1999/6 (1999), p. 1. On entend par personnel à titre gracieux, les « personnes dont les services sont fournis à l'Organisation des Nations Unies par un État ou une autre entité à laquelle il incombe de rémunérer leurs services et qui ne relèvent d'aucun régime existant, que ce soit celui applicable aux stagiaires, aux experts associés, au personnel détaché à titre gracieux [...] ».

³⁶² Voir Doc. NU A/46/185 (1991); Doc NU A/51/967 (1997), p. 5, art. 5.

³⁶³ Doc. NU A/51/967 (1997), p. 7, art. 9; Doc. NU ST/AI/1999/6 (1999), p. 3, sect. 13.

³⁶⁴ *Infra*, p. 137.

De manière générale, on peut dire que, dans ces situations, le critère du contrôle vient se substituer au critère du lien organique pour rattacher les actions des « non-fonctionnaires » à l'entité onusienne. Cependant, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'autres personnes exerçant des tâches pour le compte de l'Organisation, l'article 4(1) du projet de la C.D.I. requiert que la responsabilité de l'organisation internationale soit engagée seulement lorsque leur comportement s'établit dans l'exercice de leurs fonctions.

(iii) La notion de lien fonctionnel : une attribution conditionnelle de responsabilité

Selon la C.D.I., pour que le comportement d'un organe ou d'un agent puisse être attribué à une organisation internationale, la présence d'un *lien fonctionnel* est exigée à titre de conditionnalité³⁶⁵. Selon la Commission, l'expression actes accomplis « dans l'exercice des fonctions » que l'on retrouve à l'art. 4(1) du projet de codification est destinée « à bien préciser que le comportement est attribuable à l'organisation internationale lorsque l'organe ou l'agent exerce les fonctions qui lui ont été confiées et, en tout état de cause, ne lui est pas attribuable lorsque l'organe ou l'agent agit à titre personnel »³⁶⁶. Autrement dit, tout acte accompli dans l'exercice des fonctions officielles par un organe ou un agent lié à l'opération de paix pourrait être imputable à l'ONU. Par contre, les actes accomplis en dehors de ses fonctions officielles ne

³⁶⁵ Rapport de la C.D.I., A/59/10 (2004), p. 99, art 4(1) : « Le comportement d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale *dans l'exercice des fonctions* de cet organe ou de cet agent est considérée comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou de l'agent dans l'organisation » (le *soulignement* est nôtre).

³⁶⁶ *Id.*, p. 107.

sauraient être supportés par l'Organisation. Bref, il faut que l'organe ou l'agent ait agi dans un rapport direct – ou du moins apparent – en lien avec ses fonctions³⁶⁷.

Cette position, dont le fondement est confirmé par la C.I.J.³⁶⁸, nous incite à nous interroger sur la *portée* des actes qui sont accomplis dans l'exercice de ces fonctions³⁶⁹. En effet, si on peut déclarer avec certitude qu'un acte accompli par un organe ou un agent dans les limites de sa compétence (*intra vires*) entraîne une responsabilité presque automatique de l'organisation – en presumant que l'acte *intra vires* est un acte effectué dans l'exercice des fonctions – en revanche, il faut émettre quelques doutes quant au fait qu'un acte accompli en dehors des limites de sa compétence (*ultra vires*) engage inéluctablement l'entité internationale³⁷⁰. Le comportement *ultra vires* ne bénéficie pas d'une présomption de conformité quant à savoir s'il est accompli dans l'exercice des fonctions de l'agent ou de l'organe. Il pourra ou non engager la responsabilité de l'Organisation en raison de la présence du lien fonctionnel dans le cas particulier.

³⁶⁷ Cette conclusion s'applique aussi aux non-fonctionnaires au regard de la jurisprudence internationale. Voir, C.I.J., avis consultatif du 29 avril 1999, préc., note 127, p. 89, par. 66 : « [...] il est à peine besoin d'ajouter que tous les agents de l'Organisation des Nations Unies, quelle que soit la qualité officielle en laquelle ils agissent, doivent veiller à ne pas excéder les limites de leurs fonctions et doivent se comporter de manière à éviter que des demandes soient dirigées contre l'Organisation ».

³⁶⁸ *Id.*, pp. 88-89, par. 66. La Cour note que dans le cas du « [...] préjudice subi du fait d'actes accomplis par l'Organisation des Nations Unies ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions officielles, l'Organisation peut certes être amenée à supporter les conséquences dommageable de tels actes ».

³⁶⁹ Il faut noter que l'article 4(3) du projet nous renvoie aux règles de l'organisation pour déterminer ce que constitue un acte accompli dans l'exercice des fonctions d'un organe ou d'un agent. Voir Rapport de la C.D.I., A/59/10 (2004), p. 99.

³⁷⁰ M. ZWANENBURG, *loc. cit.*, note 165, p. 31. L'auteur donne une définition de l'acte *ultra vires*: « *Ultra vires* conduct is an act performed by an organ or agent of an international organization that exceeds the competence of the organization or the authority of its organ or agent ».

Il faut remarquer que l'art. 6 du projet de la C.D.I. énonce d'ailleurs le principe qui veut qu'un comportement *ultra vires* – il s'entend ici d'un excès de pouvoir ou d'un comportement contraire aux instructions – puisse quand même engager la responsabilité d'une organisation internationale. Cette possibilité d'imputer à l'organisation les actes *ultra vires* de ses organes ou de ses agents a été encouragée par l'Association de droit international et reconnue par la C.I.J.³⁷¹. C'est dans son avis consultatif du 20 juillet 1962 relatifs à *Certaines dépenses des Nations Unies* que la Cour donna véritablement quelques éclaircissements sur la question :

« S'il est admis que l'action en question relève des fonctions de l'organisation, mais qu'on allègue qu'elle a été entreprise ou menée d'une manière non conforme à la répartition des fonctions entre les divers organes, telle que la Charte l'a prescrite, on aborde le plan interne, l'économie interne de l'organisation. Si l'action a été entreprise par un organe qui n'y était pas habilité, il s'agit d'une irrégularité concernant cette économie interne, mais il n'en ressort pas nécessairement que la dépense encourue n'était pas une dépense de l'organisation. Le droit national comme le droit international envisagent des cas où une personne morale, ou un corps politique, peut être lié envers les tiers par l'acte *ultra vires* d'un agent »³⁷².

L'idée de retenir la responsabilité de l'organisation internationale pour les comportements *ultra vires* de ses organes ou de ses agents se justifie par le fait que les tiers ont besoin d'être protégés car ils ne sont pas censés connaître les règles intérieures de l'organisation qui définissent les compétences de l'organe ou de l'agent concerné. Mais, plus fondamentalement encore, l'impossibilité d'attribuer un

³⁷¹ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p. 258. Pour l'Association de droit international : « The conduct of organs, officials, or agents of an IO shall be considered an act of that IO under international law if the organ, official, or agent was acting in its official capacity, even if that conduct exceeds the authority granted or contravenes instructions given (*ultra vires*) ».

³⁷² C.I.J., avis consultatif du 20 juillet 1962, préc., note 341, p. 168.

comportement *ultra vires* à l'organisation mènerait à l'impunité dans certaines circonstances. Par exemple, il peut arriver qu'un agent d'une Force des NU fasse preuve d'un excès de pouvoir ou d'un comportement contraire aux instructions données dans l'accomplissement de son mandat; on pourrait faire référence aux notions de « faute » intentionnelle (*wilful misconduct*) et de négligence grave (*gross negligence*) dans la détermination de l'acte *ultra vires*³⁷³. Dans ces situations, les tiers doivent être protégés contre des faits illicites qui interviennent dans l'exécution irrégulière d'une action décidée par un organe des NU³⁷⁴.

Finalement, l'imputabilité des actes *ultra vires* de l'agent ou de l'organe à l'organisation fait prédominer en quelque sorte le critère de l'effectivité sur celui de la légalité. Aussi, il ne faut pas oublier que c'est le lien entre la fonction officielle et le fait illicite qui sera indispensable au terme de la responsabilité de l'organisation internationale. Comme l'a déjà exposé Jean SALMON par le passé :

« [l']organisation peut être responsable des actes accomplis par ses fonctionnaires même en cas d'incompétence ou d'excès de pouvoir de ceux-ci. Ce qui, aux yeux du droit international, est décisif pour l'imputabilité des actes d'un fonctionnaire à la collectivité publique qui l'emploie, c'est le lien qui unit l'agent coupable à la collectivité qui lui a confié l'autorité ou la force matérielle dont il a abusé »³⁷⁵.

³⁷³ Pour plus de précisions sur le contenu de ces termes, voir P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 211. Aussi, le Bureau des affaires juridiques de l'ONU a donné une définition de la « faute lourde » comme étant « une faute d'une extrême gravité dont l'auteur a agi de façon délibérée, au mépris de tout sens des responsabilités ou en état d'ébriété, témoignant par là d'un manque total de respect pour la vie humaine et la propriété »; voir le *Mémoire adressé au Sous-secrétaire général aux services financiers*, A.J.N.U., 1981, p. 187, par. 6a).

³⁷⁴ Pour une autre illustration d'un acte *ultra vires*, voir E. MICHA, *loc. cit.*, note 292, p. 108 et suiv.

³⁷⁵ Cité dans P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 392.

La distinction entre un acte *ultra vires* et un acte qui ne s'inscrit pas dans l'exercice des fonctions officielles prend ici tout son sens, car la condition essentielle à l'attribution de la responsabilité de l'organisation sera le ***lien fonctionnel*** et non le fait de savoir si un acte a été commis dans le cadre de la compétence d'un agent ou d'un organe³⁷⁶. À travers l'art. 6 de son projet, la C.D.I. nous indique simplement qu'un acte *ultra vires* peut entraîner la responsabilité de l'organisation, ce qui n'écarte pas en soi, la possibilité que cette dernière ne puisse être tenue responsable si cet acte n'est pas commis dans l'exercice des fonctions officielles.

En ce qui concerne l'ONU, elle semble accorder plus d'importance à la situation où un membre d'une opération de paix se trouve « hors service »³⁷⁷. C'est dans un *Mémorandum* de 1986 que le Bureau des affaires juridiques de l'ONU énonça son opinion :

« United Nations policy in regard to off-duty acts of the members of peace-keeping forces is that the Organization has no legal or financial liability for death, injury or damage resulting from such acts [...] We believe that a soldier may be considered 'off duty' not only when he is 'on leave' but also when he is not acting in an official or operational capacity while either inside or outside the area of operations [...] We consider the primary factor in determining an 'off-duty' situation to be whether the member of a peace-keeping mission was acting in a non-official/non-operational capacity when the incident occurred and not whether he/she was in military or civilian attire at the time of the incident or whether the incident occurred inside or outside the area of operations [...] In confirming the general advice presented above, however, we wish to note that the factual

³⁷⁶ Voir aussi M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, p. 63 : « International organizations may be held responsible for acts of private persons (non-organs) where a significant connection, as defined in international law, exists between the unlawful act and the organization. Such a link can be created, *inter alia*, if the private person acts on behalf of the organization [...] ».

³⁷⁷ M. ZWANENBURG, *loc. cit.*, note 165, p. 31.

circumstances of each case vary and, hence, a determination of whether the status of a member of a peace-keeping mission is on duty or off duty may depend in part on the particular factors of the case, taking into consideration the opinion of the Force Commander or Chief of Staff »³⁷⁸.

Cette vision de la responsabilité suppose que l'ONU ne sera engagée que lorsque le fait illicite de l'agent constitue un acte « officiel »³⁷⁹. Il faut donc en venir à la conclusion que l'imputation des actes *ultra vires* se justifie par le fait qu'ils sont commis sous le couvert des fonctions officielles. On remarquera quand même, à l'aune du *Mémorandum* onusien, que la discrétion semble être la panacée de l'Organisation lorsqu'il s'agit d'établir sa responsabilité. Même s'il est concevable que l'analyse du caractère « hors service » d'un acte doit être étudiée en fonction des circonstances propres à chaque situation, on peut émettre quelques réticences à ce qu'elle dépende ultimement de l'opinion du commandant ou du chef d'état-major de la Force. À notre avis, il faudrait que l'Organisation indique quels sont les indices permettant de découvrir les situations qui résulteraient d'un comportement « en service »³⁸⁰. À cet égard, nous pourrions nous poser les questions suivantes : est-ce que l'acte reproché dépendait de la fonction de l'agent ? Était-il, au contraire, un acte

³⁷⁸ *Mémorandum on the liability of the United Nations for claims involving off-duty acts of members of peace-keeping forces*, A.J.N.U., 1986, p. 300.

³⁷⁹ *A contrario*, voir B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, p. 72 : « The U.N. may be held responsible for the unlawful acts of a member of the force even if such acts were committed outside of the course of his official duties ».

³⁸⁰ Voir Doc. NU A/RES/49/37 (1995). L'Assemblée générale souligne « qu'il faut doter l'Organisation des Nations Unies d'une structure unifiée et bien définie pour le commandement militaire et la conduite des opérations, comportant une délimitation claire des fonctions qui doivent être exercées au Siège de l'Organisation des Nations Unies et sur le terrain [...] ».

indépendant pouvant être commis par n'importe quelle personne ? Est-ce que l'agent était en situation d'autorité du fait de sa fonction officielle ?

Au terme de cette analyse sur le principe de l'unité institutionnelle, on peut évoquer l'importance qu'il représente à tous les stades de l'attribution de responsabilité de l'ONU. L'Organisation pourra être tenue responsable de ses actes lorsque : 1) les différents éléments de l'opération de paix – étant un organe subsidiaire des NU – sont intégrés à l'Organisation; 2) l'Organisation a agi par l'intermédiaire de ses fonctionnaires ou d'autres personnes exerçant des tâches pour son compte; 3) les agents de l'opération sont unis à l'entité onusienne par un lien fonctionnel; les actes privés (« hors service ») ne présentant aucun lien avec l'accomplissement de tâches officielles ne peuvent être retenus pour la responsabilité onusienne. Ce n'est qu'une fois ces trois facteurs réunis que les faits illicites commis dans le cadre d'une opération de paix pourront être imputés à l'ONU³⁸¹. Cela dit, la responsabilité de l'Organisation n'écarte pas celle de ses États membres. On pourrait dès lors se demander dans quelle mesure leur responsabilité pourrait être retenue.

³⁸¹ Il faut noter que l'Organisation ne pourra être tenue responsable pour les dommages découlant d'une « nécessité militaire » ou d'un « impératif opérationnel ». La première cause d'exonération comprend tous les dommages aux personnes et aux biens qui ont été « uniquement la conséquence des opérations militaires ». Il s'agit en effet là d'actes de guerre qui ne contreviendraient pas aux règles de droit international humanitaire; voir *Échange de lettres constituant un accord relatif au règlement de réclamations présentées contre l'Organisation des Nations Unies au Congo par des ressortissants belges* du 20 février 1965, préc., note 135, p. 198; B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, p. 72; J. SALMON, *loc. cit.*, note 129; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 313. La deuxième cause d'exonération comprend tous les dommages matériels et la perte de biens causés par des Forces onusiennes commises dans le cadre d'un impératif opérationnel. Pour déterminer ce que constitue pareil moyen d'exonération il faudra tenir compte des éléments suivants : 1) le commandant de la Force doit être convaincu de bonne foi qu'il existe un « impératif opérationnel »; 2) la mesure prise doit être strictement nécessaire pour répondre à un besoin opérationnel et ne pas être simplement dictée par les circonstances. Il faut aussi que le commandant n'ait pas le temps d'engager une autre action moins destructrice; 3) l'action doit s'inscrire dans le contexte d'un plan d'opérations et ne pas résulter d'une décision individuelle irréfléchie; 4) les dommages causés doivent être proportionnels à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif opérationnel; voir Doc. NU A/51/389 (1996), p. 6.

B) L'articulation de la responsabilité entre l'ONU et ses États membres

La question du partage de la responsabilité entre une organisation internationale et ses États membres est sensible à plusieurs égards³⁸². Comme le laissait entendre la C.D.I. dans les premières moutures de son rapport : « [l]e point de savoir si les États peuvent être responsables des activités des organisations internationales dont ils sont membres est probablement le plus litigieux du sujet à l'étude »³⁸³. Cela dit, la C.D.I. décida d'attaquer la problématique, à l'art. 5 de son projet³⁸⁴, sous l'angle du comportement des organes étatiques mis à la disposition d'une organisation internationale. Selon la Commission, la possibilité d'attribuer un fait illicite à cette dernière n'est pas entièrement dépendante de l'existence d'un lien organique entre l'organisation et l'auteur matériel du fait. Certaines situations exigent que l'on prenne en compte les rapports de subordination qui s'instaurent *dans les faits* entre l'entité internationale et l'organe mis à sa disposition par un autre sujet du droit

³⁸² C'est surtout sous l'angle de l'indépendance d'une organisation internationale vis-à-vis de ses États membres que la problématique s'est posée. Voir M. ZWANENBURG, *loc. cit.*, note 165, pp. 75-80, Jean D'ASPREMONT, « Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States », (2007) 4 *Int'l Org. L. R.* 91, 94; Andrew STUMER, « Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering Policy Objections », (2007) 48 *Harv. Int'l L. J.* 553, 558-560, P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 430-438; Albane GESLIN, « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres », (2005) 3 *R.G.D.I.P.* 539, 544-546.

³⁸³ Rapport de la C.D.I., A/57/10 (2002), p. 262.

³⁸⁴ Rapport de la C.D.I., A/59/10 (2004), p. 109. L'art. 5 s'énonce comme suit : « Le comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale qui est mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international si elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement ».

international³⁸⁵. Ainsi, c'est le critère du *contrôle* – et non celui du lien organique – qui justifie *l'attribution* à l'organisation des comportements des agents étatiques « prêtés ».

Dans le contexte des opérations de paix, les forces armées nationales sont intégrées à l'ONU de telle sorte qu'elles constituent un des éléments de l'organe subsidiaire. L'attribution sera ainsi dépendante, en partie, d'un lien hiérarchique factuel et non de l'appartenance à un appareil étatique particulier. Dès lors, lorsqu'un État met à la disposition de l'Organisation un contingent militaire pour accomplir une mission de paix, seule la finalité fonctionnelle et le degré d'assujettissement des agents seront pris en compte pour l'imputation d'un fait illicite à l'Organisation³⁸⁶. On pourrait presque l'affirmer avec certitude : rien ne s'oppose à ce que l'entité onusienne supporte les conséquences des actes posés par les contingents mis à sa disposition.

Cependant, l'idée voulant que les personnels mis à la disposition des NU conservent exclusivement leur caractère national continue de persister. Ce point de vue fut notamment supporté par la dissidence du juge KORETSKI dans l'avis consultatif de la Cour sur *Certaines dépenses des Nations Unies* en vertu de laquelle :

« Les forces armées mises à la disposition du Conseil de Sécurité demeureront des forces armées des Membres de l'organisation et ne deviendront pas celles de l'organisation. On peut les comparer, toutes proportions gardées, aux armées d'une alliance ou d'une coalition

³⁸⁵ *Id.*, p. 111 : « Le critère d'attribution du comportement soit à l'État ou l'organisation qui fournit des ressources, soit à l'organisation d'accueil repose, selon l'article 5, sur le contrôle qui est exercé dans les faits sur le comportement particulier adopté par l'organe ou l'agent mis à la disposition de l'organisation d'accueil ».

³⁸⁶ M. PEREZ GONZALES, *loc. cit.*, note 121, p. 84.

militaire pouvant agir ensemble ou en étroite coordination, sans pour autant former une armée distincte des forces armées nationales »³⁸⁷.

Autant dire que l'application du critère du contrôle sera cruciale pour déterminer la relation qui s'instaure entre l'Organisation et ses membres au terme de l'attribution de responsabilité. À ce sujet, certaines questions se posent *in concreto* et *in abstracto*³⁸⁸ : comment s'exprime le critère du contrôle dans la pratique des opérations de paix ? Est-ce que la responsabilité de l'Organisation est indépendante ? Libère-t-elle ses membres de toute responsabilité juridique ? Dans quelle mesure les États membres pourraient-ils être éprouvés par une responsabilité concurrente, subsidiaire, voire solidaire (responsabilité *in solidum*) ? On peut se douter qu'il n'existe pas de réponse univoque à ces questions et encore moins de règle générale quant à l'articulation de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres.

³⁸⁷ C.I.J., avis consultatif du 20 juillet 1962, préc., note 341, p. 257, J.-P. RITTER, *loc. cit.*, note 56, p. 442. Analysant les propos du juge dans l'avis consultatif, Ritter remarque que : « Il en découlerait alors de cette qualification que les dommages infligés à des personnes privées par ces troupes seraient imputables aux États qui fournissent des contingents et non à l'O.N.U., bien que l'action de ces forces soit entreprise pour exécuter les décisions de l'organisation ».

³⁸⁸ W. E. HOLDER, *loc. cit.*, note 22, pp. 234-235 : « Though international organizations have assumed the status of subjects of international law, we must recognize that, essentially, states continue to call the tune. States constitute the shareholders of the joint stock company that is the international organization. States nurture the organization, control its growth, and set its agenda [...] ». Dans le cadre de l'ONU, les traces de cette influence se retrouvent notamment dans le fait que : 1) ce sont les États membres qui financent les opérations de paix, voir *Charte des Nations Unies*, préc., note 8, art. 17(2); 2) les États fournisseurs de contingents retiennent un contrôle sur les contingents en matière disciplinaire et pénale; Rapport de la C.D.I., A/59/10 (2004), p. 112; et 3) en cas de perte, détérioration, décès ou blessure dû à une négligence grave ou à une faute intentionnelle du personnel fourni par le Gouvernement, il appartiendra à ce dernier de régler l'indemnisation; Doc. NU A/51/967 (1997), p. 7, art. 9.

(i) Problèmes posés par le critère du contrôle dans l'attribution de la responsabilité

L'essentiel de la problématique concernant l'attribution à l'organisation internationale du comportement d'un contingent mis à sa disposition trouve ses assises dans le contexte du maintien de la paix³⁸⁹. Souvent, c'est en raison du contrôle exercé par le commandant de l'opération de paix – qui représente le Secrétariat des NU – sur les contingents prêtés à l'Organisation que les éventuels faits reprochés à ces forces seront imputables à l'ONU³⁹⁰. *A contrario*, lorsque l'État participant interfère dans la chaîne de commandement et reprend l'autorité sur le contingent fourni, il semble logique de lui attribuer toute responsabilité sur les faits illicites commis par son personnel³⁹¹. Bref, le

³⁸⁹ Voir Doc. NU A/CN.4/541 (2004), p. 17, par. 34. Comme le Rapporteur GAJA le souligne dans son deuxième rapport sur la responsabilité des organisations internationales, « le gros de la pratique concernant l'imputation d'un comportement dans le cas d'un organe d'État placé à la disposition d'une organisation a trait aux forces de maintien de la paix »; D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 250, pp. 406-412.

³⁹⁰ Doc. NU A/46/185 (1991), p. 3, par. 7 : « Pendant la durée de son affectation à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, le personnel fourni par l'État participant reste au service national mais est placé sous le commandement de l'Organisation des Nations Unies, qui est conféré au Secrétaire général sous l'autorité du Conseil de sécurité. En conséquence, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a pleine autorité pour le déploiement, l'organisation, la conduite et la direction de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, y compris le personnel fourni par l'État participant [...] »; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 380.

³⁹¹ J.-P. RITTER, *loc. cit.*, note 56, p. 441 : « l'organisation ne sera pas responsable des actes accomplis par les États membres pour se conformer à une décision de l'organisation, dès le moment où ces actes ont été exécutés par l'appareil de ces États et suivant les instructions et le contrôle de ceux-ci ». Voir le Rapport de la C.D.I., A/60/10 (2005), p. 102; la Commission cite une lettre non publiée concernant l'« Opération Turquoise » au Rwanda : « [...] s'agissant de l'« Opération Turquoise », bien qu'elle ait été « autorisée » par le Conseil de sécurité, l'opération elle-même était placée sous commandement et contrôle national et n'était pas une opération des Nations Unies. De ce fait, l'Organisation des Nations Unies n'est pas internationalement responsable des actes et omissions qui pourraient être attribuables à l'« Opération Turquoise » »; M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, pp. 64, 65.

critère du contrôle apparaît ainsi prédominant pour *l'attribution* de toute responsabilité à l'ONU³⁹².

Cela étant, la pratique de l'Organisation en la matière semble complexe³⁹³. Dans un de ses rapports, le Secrétariat des NU a pris la peine d'explicitier sa position³⁹⁴. Ainsi, lorsqu'une opération de paix autorisée en vertu du Chapitre VII de la *Charte* – on fait référence aux situations de combats – est placée sous le *commandement* et le *contrôle* d'un ou plusieurs États, le comportement des forces qui participent à l'opération sera imputable à cet État ou à ces États³⁹⁵. Cela suppose que l'Organisation ne voit sa responsabilité internationale engagée que si l'opération est placée sous son commandement et son contrôle *exclusif*.

³⁹² P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 378 et 379; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 34. Aussi, certains États membres – dans le cadre du projet sur la codification de la responsabilité des organisations internationales – ont souligné l'importance du critère de contrôle s'agissant de déterminer à qui le comportement devait être imputé. Déclarations de l'Italie (A/C.6/58/SR.14, par. 46), du Canada (A/C.6/58/SR.15, par. 3), d'Israël (A/C.6/58/SR.15, par. 21), de la Fédération de Russie (A/C.6/58/SR.15, par. 31), de l'Espagne (A/C.6/58/SR.15, par. 41), du Bélarus (A/C.6/58/SR.14, par. 43) et du Mexique (A/C.6/58/SR.21, par. 48). Dans sa déclaration, la Grèce (A/C.6/58/SR.15, par. 13) a cité l'« autorité et le commandement » comme critères d'imputation du comportement des forces du maintien de la paix à l'Organisation des Nations Unies.

³⁹³ M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 51 : « It is largely this multiplicity of actors and the intricate relationship between them which makes the question of attribution of conduct of a peace support operation so complex »; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, p. 246.

³⁹⁴ Doc. NU A/51/389 (1996), p. 7, par. 17, 18.

³⁹⁵ R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, pp. 115, 116. L'auteur fait une distinction entre les notions de « command and control » : « [...] Traditionally, command is defined as the legal authority to issue orders and to compel obedience. In this way, command is the authority lawfully exercised by a commander over his or her subordinates by virtue of the rank or appointment held. Command provides the power and responsibility for effectively planning and executing the employment assigned resources to accomplish a mission [...] Control on the other hand, is the process through which a commander, assisted by staff, organises, directs and co-ordinates the activities of the assigned forces. The command and control process establish how the commander and staff accomplish the mission, i.e., in the case of a UN force, fulfils the mandate [...] ».

Dans le cas d'opérations conjointes – il faut entendre par là les opérations de paix menées conjointement avec les commandements nationaux – la responsabilité internationale dépendra de l'entité qui exerce le commandement et le contrôle *opérationnel* conformément aux accords intervenus entre l'Organisation et l'État ou les États participants. En l'absence d'arrangements formels, la responsabilité sera déterminée au cas par cas en fonction du degré de contrôle *effectif* exercé par chaque partie dans la conduite des opérations.

Le critère du contrôle, tel que développé par les NU n'est ni plus ni moins la conséquence de solutions empiriques élaborées au gré des circonstances³⁹⁶, mais aussi des limites imposées par une *Charte* onusienne muette sur l'existence des opérations de paix³⁹⁷. Le Secrétariat général des NU nous exprime d'ailleurs assez justement l'enchevêtrement de circonstances auquel les opérations de paix sont sujettes dans la pratique :

« [...] Il devient toutefois particulièrement difficile de déterminer la répartition des responsabilités dans les cas où un État ou des États fournissent à l'Organisation des forces

³⁹⁶ A. GESLIN, *loc. cit.*, note 382, pp. 553-560; à la p. 553 : « La pratique ne se présente toutefois pas en termes aussi simples et ce en raison du caractère hybride et polymorphe des opérations de maintien de la paix. En effet, non seulement toutes les opérations de maintien de la paix ne sont pas menées sous commandement onusien, mais, lorsqu'elles le sont, les contingents nationaux ne sont pas intégralement sous le contrôle de l'ONU. Au surplus, sur le terrain, il arrive fréquemment qu'une opération relevant de l'autorité onusienne agisse en parallèle avec une opération relevant d'un commandement unifié ». La guerre de Corée, l'intervention en Somalie et au Kosovo sont régulièrement invoqué pour illustrer un certain paroxysme dans l'enchevêtrement de situations; Rapport de la C.D.I., A/59/10 (2004), p. 114. La C.D.I. cite le rapport de la Commission d'enquête créée pour enquêter sur les agressions armées perpétrées contre le personnel d'ONUSOM II : « Le Commandement de la Force ONUSOM II n'exerçait pas de contrôle effectif sur plusieurs contingents nationaux qui, à des degrés divers, persistaient à demander des ordres à leurs autorités nationales avant d'exécuter ceux du Commandant des forces [...] »; voir aussi, J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, pp. 130, 134; R. MURPHY, *op. cit.*, note 3, pp. 125-134, 299; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, pp. 92, 228-233; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 327.

³⁹⁷ J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, p. 130.

à l'appui d'une opération des Nations Unies sans qu'elles fassent partie intégrante de cette dernière, et dans ceux où le commandement et le contrôle opérationnels sont unifiés ou coordonnés. C'est ce qui s'est produit en Somalie où la Force d'intervention rapide et les US Rangers ont été fournis à l'appui de l'Opération des Nations Unies en Somalie II (ONUSOM II), ainsi que dans l'ex-Yougoslavie où une capacité de réaction rapide a été mise en place à l'appui de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) »³⁹⁸.

Voilà qui semble expliquer les nuances effectuées par l'ONU dans le degré du contrôle à appliquer. Il nous apparaît crucial d'analyser les différents degrés de contrôle afin de mieux appréhender l'attribution de la responsabilité qui s'effectue entre l'Organisation et ses États membres. Pour ce faire, on remarquera d'abord que les deux types d'opérations qui sont visées en l'espèce – les opérations autorisées en vertu du Chapitre VII de la *Charte* et les opérations conjointes du maintien de la paix – justifient que l'on adopte un degré de contrôle différent. Dans le premier cas, les forces qui interviennent sur autorisation du Conseil de sécurité sont presque toujours des forces multinationales jouissant d'une autonomie d'action et de décision quant à l'accomplissement des buts poursuivis par l'ONU³⁹⁹. Composées d'un aréopage d'États, ces forces multinationales possèdent un contrôle important sur la conduite des opérations et conservent « leurs couleurs nationales, sans qu'aucun signe distinctif – casque bleu, sigle ou drapeau – ne les rattache à l'ONU »⁴⁰⁰. On comprend dès lors que, dans pareilles circonstances, l'ONU exige que sa responsabilité internationale ne

³⁹⁸ Doc. NU A/51/389 (1996), p. 7 par. 17.

³⁹⁹ P. KLEIN, *loc. cit.*, note 289, p. 51.

⁴⁰⁰ Philippe LAGRANGE, « Responsabilité des États pour actes accomplis en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies », (2008) 112 *R.G.D.I.P.* 85, 99.

puisse être engagée que si, et seulement si, on prouve qu'un contrôle exclusif fut exercé de sa part.

En ce qui concerne les opérations conjointes de maintien de la paix, outre le fait d'arborer les signes caractéristiques de l'ONU, la chaîne de commandement est en grande partie onusienne : « Elle va du Conseil de sécurité aux contingents nationaux, en passant par le commandant de la force désigné par l'organisation elle-même, sans interruption, en théorie en tout cas »⁴⁰¹. Dans le contexte de ces opérations, nous avons vu que le Secrétariat des NU distingue deux types de contrôle : opérationnel et effectif. D'après lui, le commandement opérationnel signifie que « l'Organisation a **pleine autorité** pour établir des directives opérationnelles, dans les limites 1) d'un mandat spécifique du Conseil de sécurité; 2) d'une période convenue [...]; et 3) d'une zone géographique déterminée (la zone de la mission dans son ensemble) »⁴⁰². Selon Luigi CONDORELLI, le contrôle effectif, quant à lui, se distingue par le fait que les contingents nationaux demeurent soumis au commandement de leur pays, et cela, même si ce dernier dépend du commandant de la Force onusienne. En fin de compte, on pourrait parler d'une autorité **partielle** différente d'un contrôle opérationnel appartenant pleinement à l'Organisation.

⁴⁰¹ *Id.*; P. KLEIN, *loc. cit.*, note 289, p. 51.

⁴⁰² Doc. NU A/49/681 (1994), p. 3.

Même si l'application du contrôle opérationnel est encouragée par l'ONU⁴⁰³, il faut remarquer que seuls les contrôles exclusif et effectif sont considérés par la doctrine et les acteurs internationaux comme critère ultime d'attribution de la responsabilité des organisations internationales⁴⁰⁴. Par ailleurs, dans la pratique, seul les contrôles effectif et exclusif furent analysés par les instances judiciaires, plus précisément par la Cour européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.) dans les affaires *Behrami* et *Saramati*⁴⁰⁵.

La toile de fond de ces deux affaires repose sur les mesures prises par le Conseil de sécurité afin de répondre à la crise du Kosovo en 1999. En accord avec la résolution 1244 du 10 juin 1999, des actions ont été entreprises par la mise en place de deux forces d'intervention : la présence au Kosovo de la Force internationale de sécurité (KFOR) et la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK)⁴⁰⁶. Dans le contexte de ces opérations, les dommages survenus à la suite d'une négligence dans la supervision du déminage – l'affaire *Behrami* – et d'une détention extrajudiciaire – l'affaire *Saramati* – mèneront la Cour à se poser la question

⁴⁰³ Le critère du contrôle opérationnel est prévu dans le modèle d'accord entre l'ONU et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix des NU. Doc. NU A/46/185 (1991), p. 3, art. 7.

⁴⁰⁴ Pour le contrôle exclusif, voir B. AMRALLAH, *loc. cit.*, note 76, p. 65; J. PECK, *loc. cit.*, note 254, p. 293; J.-P. RITTER, *loc. cit.*, note 56, p. 444. Pour le contrôle effectif, voir Rapport de la C.D.I., A/59/10 (2004), p. 115, art. 6 du projet; INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p. 258 par. 3; M. ZWANENBURG, *op. cit.*, note 14, p. 72; M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, pp. 64-67; P. De VISSCHER, *loc. cit.*, note 39, p. 123; M. PEREZ GONZALES, *loc. cit.*, note 121, p. 83; J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, pp. 127-129; Danesh SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 34; J. D'ASPREMONT, *loc. cit.*, note 382, p. 116.

⁴⁰⁵ C.E.D.H., *Behrami et Behrami c. France* (n° 71412/01) et *Saramati c. France, Allemagne et Norvège* (n° 78166/01), Décision de la Grande Chambre, 31 mai 2007; P. LAGRANGE, *loc. cit.*, note 400, pp. 86-87.

⁴⁰⁶ Résolution S/RES/1244 du 10 juin 1999.

cardinale suivante : est-ce que l'inexécution du déminage de la MINUK et la détention litigieuse de Ruzhdi Saramati par les Forces de la KFOR peuvent être attribuées à l'ONU ? Le raisonnement crucial pour les juges fut de déterminer si le fameux « contrôle » exercé sur les contingents nationaux – provenant principalement de la France et de la Norvège en l'occurrence – pouvait être attribuable à l'ONU et non aux États membres dont les inactions furent reprochées par les requérants.

Dans les deux affaires, la Cour européenne conclut à la responsabilité de l'ONU essentiellement en se basant sur l'autorité et le contrôle exercé par le Conseil de sécurité dans les circonstances. Dans *Behrami*, c'est la résolution 1244 qui permettra aux juges de conclure que la supervision du déminage était assumée *de facto* et *de jure* par la MINUK au titre du volet humanitaire de sa compétence⁴⁰⁷. Ayant le contrôle effectif de la situation, l'ONU, par l'intermédiaire de la MINUK – qui est *lato sensu* une force de maintien de la paix⁴⁰⁸ – sera tenue responsable des dommages subis par Agim Behrami quant à la perte d'un fils et des blessures graves infligées au second de ses fils.

Dans *Saramati*, c'est précisément à partir de ce qu'elle estime être le « contrôle ultime » exercé par l'ONU sur les actions de la KFOR que la C.E.D.H. attribue à

⁴⁰⁷ P. LAGRANGE, *loc. cit.*, note 400, p. 91.

⁴⁰⁸ *Id.*, p. 98 : « [...] sans doute la MINUK est-elle une opération de paix particulière, d'administration d'un territoire et où les personnels civils ont été substitués aux traditionnels casque bleus. Elle peut être assimilée aux plus classiques forces de maintien de la paix cependant par les conditions de sa création et en ce que les administrateurs et policiers qui la composent restent sous commandement direct de l'Organisation, par le biais du Secrétaire général et de son représentant »; P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, p. 197.

l'Organisation les actes de détention réalisés par les contingents français et norvégiens au Kosovo. L'analyse du mandat précis de la KFOR au terme de la résolution 1244 du Conseil de sécurité et le contrôle exercé *a posteriori* par celui-ci sur les actions de la KFOR permettront d'imputer à l'Organisation universelle une responsabilité internationale. En effet, la Cour estime que « la résolution a fixé des limites suffisamment définies à la délégation en déterminant le mandat avec la précision voulue, puisqu'y sont énoncés les objectifs à atteindre, les rôles et responsabilités assignées ainsi que les moyens à employer »⁴⁰⁹. Du reste, elle observe également que « les dirigeants de la présence militaire [la KFOR] devraient en vertu de la résolution rendre des comptes au Conseil de sécurité de manière à permettre à celui-ci d'exercer ses autorités et contrôle généraux »⁴¹⁰. Au final, les juges considèrent que « le Conseil de sécurité détient l'autorité et le contrôle ultime et [...] le commandement effectif des questions opérationnelles pertinentes appartient à l'OTAN »⁴¹¹.

Somme toute, on peut affirmer que le contrôle « ultime » utilisé par la Cour européenne s'apparente au contrôle exclusif développé par l'ONU quant à sa responsabilité dans les opérations nécessitant l'usage de la force. La KFOR étant justement une opération autorisée à recourir à la force en vertu du Chapitre VII, il semblait justifié d'utiliser le critère du contrôle exclusif pour imputer à l'Organisation une responsabilité quelconque. On remarquera aussi à travers les propos de la Cour, l'absorption des questions opérationnelles dans le cadre du commandement effectif.

⁴⁰⁹ P. LAGRANGE, *loc. cit.*, note 400, pp. 96-97.

⁴¹⁰ *Id.*, p. 97.

⁴¹¹ P. KLEIN, *loc. cit.*, note 289, p. 48.

À ce stade de l'étude, il nous paraît possible de dresser un portrait général de l'attribution de la responsabilité à l'ONU au regard du contrôle exercé dans chaque circonstance. En premier lieu, il faut pouvoir déterminer quelle est l'entité à laquelle on fait face⁴¹². S'agit-il d'une véritable opération de maintien, de consolidation de la paix ou, au contraire, d'une opération d'imposition de la paix dont l'usage de la force est caractéristique ? Dans ce dernier cas, l'utilisation du contrôle exclusif sera justifiée pour pouvoir attribuer à l'ONU une responsabilité internationale.

On peut notamment se poser les questions suivantes afin de découvrir si l'ONU exerce ce type de contrôle : 1) est-ce que la résolution du Conseil de sécurité établit un *mandat clair et précis*, notamment quant aux objectifs à atteindre, aux différents rôles partagés, aux responsabilités assignées, et aux moyens à employer ? Plus le mandat sera clair et précis, plus le contrôle opéré par le Conseil s'en trouvera facilité; 2) est-ce qu'il existe un *contrôle a posteriori* du Conseil de sécurité, notamment par la remise de rapports des États membres ? Plus ce contrôle *a posteriori* sera important et constant, plus on supposera la présence d'un contrôle exclusif de l'Organisation onusienne; 3) est-ce que l'Organisation ne constitue rien de plus qu'une enveloppe institutionnelle pour les États membres, dont ils se serviraient pour accomplir leurs fins propres ? Dans pareil cas, le contrôle exercé par ces États nous amènerait à

⁴¹² P. LAGRANGE, *loc. cit.*, note 400, pp. 100-101. L'auteur nous indique qu'il est possible de différencier les opérations de paix en fonction de leur financement.

conclure que l'entité onusienne ne représente ni plus ni moins qu'un prête-nom, et de ce fait, ne pourrait se voir attribuer une responsabilité internationale.

En ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, les questions qui nous permettraient de découvrir une certaine effectivité opérationnelle sont : 1) existe-t-il un mandat spécifique du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, selon le cas ? Encore une fois, il faut rechercher dans le document fondateur de l'opération, en l'occurrence la résolution, les différents éléments du mandat; 2) est-ce que l'Organisation dispose d'une autorité suffisante – pleine ou à tout le moins partielle – pour établir des directives dans les limites du mandat, de la période convenue et du territoire concerné ? Il s'agit ici de rechercher une autorité effective en fonction du commandement opérationnel; 3) est-ce que les contingents mis à la disposition de l'Organisation constituent une unité intégrée relevant de l'entité onusienne ? Ici, il s'agit de savoir essentiellement si les responsables des contingents nationaux concernés, participent à la planification opérationnelle de l'organe subsidiaire sans entraver l'action des NU; notamment par l'entremise de réunions officieuses voire de mécanismes de consultations⁴¹³.

Certes, si l'on peut dire que la responsabilité suit le contrôle, les chemins qui mènent pourtant à sa matérialisation restent sinueux pour le *vulgum pecus*. Et que dire lorsque des considérations politiques s'invitent à la table de la responsabilité internationale ! Le professeur LAGRANGE nous fait observer qu'il a y eu dans les

⁴¹³ Doc. NU A/49/681 (1994), pp. 6, 8.

affaires *Behrami* et *Saramati* une volonté de ne pas décourager les États membres des NU à participer aux opérations de paix⁴¹⁴ :

« [...] il faut se féliciter du choix de la Cour, en ce que tout autre décision aurait porté en germe le risque de priver l'ONU des maigres contingents que certains États européens acceptent encore bon gré mal gré de lui confier pour exercer sa louable mission. Entre deux maux, lorsque la paix et la sécurité internationales sont en jeu, le moindre il faut savoir choisir »

En tenant l'ONU responsable des faits illicites commis par les contingents nationaux, la Cour choisit donc le moindre des maux, c'est-à-dire, celui qui permet aux États membres de se cacher derrière le voile de la personnalité onusienne. Nonobstant les faux-fuyants qui pourraient être utilisés pour échapper à une responsabilité partagée, la C.D.I. nous rappelle pourtant que « [l]e fait qu'une organisation internationale soit responsable d'un fait internationalement illicite n'exclut pas l'existence d'une responsabilité parallèle d'autres sujets du droit international »⁴¹⁵. Reste à voir dans quelle mesure cette responsabilité pourrait voir le jour.

(ii) Ajustement d'une responsabilité partagée : concurrente, solidaire ou subsidiaire ?

En raison des ressources limitées dont l'ONU dispose pour réaliser ses objectifs dans le contexte du maintien de la paix, elle ne peut éviter de faire appel à l'assistance de contingents nationaux. Ce volontariat – on voudrait le croire philanthropique – de la part des États membres qui décident de fournir des contingents nous renvoie cependant à une question délicate : dans quelle mesure sont-ils tenus de participer à la

⁴¹⁴ P. LAGRANGE, *loc. cit.*, note 400, p. 108.

⁴¹⁵ Rapport de la C.D.I., A/58/10 (2003), p. 33.

responsabilité de l'Organisation vis-à-vis des tiers ? En notant que les activités menées conjointement par l'ONU et ses États membres peuvent occasionner la violation d'obligations internationales, est-ce que ces deux sujets du droit international peuvent voir leur responsabilité entraînée à titre de co-auteurs ? Au terme de cette interrogation qui suppose un *partage* des responsabilités *ex post facto*, il faudra se demander s'il pourrait y avoir une responsabilité concurrente, solidaire (*in solidum*) ou si la responsabilité des États membres ne serait que subsidiaire⁴¹⁶.

La réponse à ces interrogations passe avant tout par la personnalité juridique de l'ONU. En effet, le concept de la personnalité juridique apparaît central dans le débat, notamment en ce qu'elle constitue un « voile » que l'on serait tenté de lever afin d'atteindre la responsabilité concurrente, solidaire ou subsidiaire des États membres.

Cela dit, soulever le « voile » de la personnalité onusienne poserait véritablement un *dilemme cornélien*. Doit-on concevoir l'ONU comme un être juridique indépendant de la volonté des États qui la composent ou comme un être singulièrement instrumentalisé ? Dans le premier cas, l'autonomie que l'Organisation a acquise du fait de sa propre existence et de son individualisation par rapports aux États membres lutte en défaveur d'une responsabilité partagée; seule l'entité onusienne voit sa responsabilité engagée car elle possède une personnalité juridique

⁴¹⁶ Pour une discussion sur les définitions de ces différentes responsabilités, voir M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, pp. 137-139; J. KLABBERS, note 122, pp. 311-312; A. STUMER, note 382, pp. 556-557; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 427.

« distincte de celle de chacun des États qui la composent »⁴¹⁷. Dans le deuxième cas, la responsabilité des États membres pourrait être retenue car la personnalité juridique de l'Organisation ne représenterait tout au plus qu'une fiction.

Aucun des deux choix ne nous paraît pourtant satisfaisant à l'aune du caractère dérivé de la personnalité onusienne. Effectivement, a-t-on pu dire, non sans raison, que les organisations internationales – au contraire des États – étaient des créatures instituées⁴¹⁸. Le professeur Pierre-Marie DUPUY nous indique que ces dernières :

« [...] procèdent de la volonté de leurs membres, exprimées dans un accord international. Cette origine conventionnelle explique qu'elles restent unies par des liens multiples aux États qui les composent et demeurent à bien des égards dans leur étroite dépendance [...] Cependant, munies d'organes permanents, investies de pouvoirs et de finalités spécifiques, les organisations internationales sont poussées par la dynamique de leur fonctionnement à s'affranchir de la tutelle de leurs membres constitutifs »⁴¹⁹.

On peut donc observer dans ces commentaires qu'un fragile équilibre se dessine entre la volonté d'une organisation de s'affranchir de l'ombre tutélaire de ses États membres et la dépendance dont elle fait l'objet au terme de son institution. C'est justement ce qui nous empêche de conclure *sur le plan théorique* à une responsabilité exclusive de l'Organisation, sur base de son autonomie, où partagée, sur base de sa dépendance. Faire un choix nous amènerait à renier l'une des deux réalités ! Nul

⁴¹⁷ Rapport de la C.D.I., A/58/10 (2003), p. 29.

⁴¹⁸ Denys SIMON, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Paris, Pedone, 1981, p. 167; Thomas M FRANCK, « The power of appreciation: Who is the ultimate guardian of U.N. legality? », (1992) 86 *A.J.I.L.* 519, 520.

⁴¹⁹ P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, p. 156.

besoin de s'évertuer à en faire la preuve car la doctrine nous permet d'identifier *volens nolens* la teneur du problème.

D'abord, la doctrine met en exergue la dépendance chronique de l'organisation internationale du fait de son caractère dérivé. Le professeur De VISSCHER observe relativement à l'ONU que :

« [...] si la responsabilité des actes illicites commis par les Forces des Nations Unies devait être mise à charge des États participants, ceux-ci seraient naturellement enclins, soit à refuser de participer aux opérations de maintien de la paix, soit à exiger une maîtrise complète de leurs contingents sur le plan tactique et stratégique. Destinées à des fins d'intérêt commun, les opérations des Force des Nations Unies dégénéreraient ainsi en une multitude d'interventions armées, génératrices d'un état d'anarchie incompatible avec les buts et principes de l'Organisation »⁴²⁰.

En faisant supporter aux États membres la charge d'une responsabilité qui découlerait des comportements de l'Organisation, le danger qui fait péremptoirement surface relève essentiellement du contrôle que ces derniers seraient tenter d'exercer

⁴²⁰ P. De VISSCHER, *loc. cit.*, note 39, p. 56.

sur l'entité internationale afin d'éviter que leur responsabilité ne soit mise en jeu⁴²¹.

L'instauration d'un régime de responsabilité partagée porterait dès lors en son germe la conception archaïque voulant que les organisations internationales ne soient ni plus ni moins que de simples mandataires de leurs créateurs. À vrai dire, le contrôle systématique des actes de l'Organisation universelle obèrerait fortement son autonomie au point que l'on puisse conclure à sa négation *in fine*.

Malgré cette dépendance persistante de l'organisation internationale à l'égard de ses États membres, le professeur GAJA souligna pourtant que la personnalité d'une entité internationale n'impliquait pas en soi l'absence de toute responsabilité chez ses États membres. Selon lui, « dire qu'une organisation internationale est responsable de son propre comportement illicite ne signifie pas que d'autres entités ne peuvent pas elles aussi être tenues responsables pour le même comportement »⁴²². Il ressort ainsi de ce constat que la personnalité de l'ONU ne devrait pas faire obstacle, outre mesure,

⁴²¹ P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, p. 489; J. D'ASPREMONT, *loc. cit.*, note 382, pp. 105-106; Henry G. SCHERMERS & Niels M. BLOKKER, *International Institutional Law*, 4^e éd., La Haye, Martinus Nijhoff, 2003, p. 1007; A. GESLIN, *loc. cit.*, note 382, pp. 565, 569. Il faut noter que la position de ces auteurs est confortée par l'Institut de droit international. En effet, aux articles 6 et 8 de sa résolution de Lisbonne (1995), celui-ci note qu' : « [...] il n'existe aucune règle générale de droit international prévoyant que les États membres sont, en raison de leur seule qualité de membre, responsables conjointement ou subsidiairement des obligations d'une organisation internationale dont ils sont membres [...] D'importantes considérations de politique générale, et notamment le souci d'assurer la crédibilité et l'indépendance fonctionnelle des organisations internationales, et de favoriser la création de nouvelles organisations internationales, militent contre l'institution d'une règle générale et globale prévoyant la responsabilité des États membres envers des tiers à raison des obligations d'une organisation internationale ». Voir Institut de Droit international, « Les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers », (1995) Session de Lisbonne, disponible en ligne : http://www.idi-il.org/idiF/resolutionsF/1995_lis_02_fr.pdf. L'Institut de Droit international est une association exclusivement scientifique, sans caractère officiel et dont le but est de favoriser le progrès du droit international. Dans ce contexte, la résolution de Lisbonne fut prise afin de mieux cerner les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers.

⁴²² G. GAJA, Doc. NU A/CN.4/532 (2003), p. 22; Rapport de la C.D.I., A/57/10 (2002), p. 261.

à ce que la responsabilité de ses États membres soit évoquée dans certaines situations. On ne pourrait ainsi invoquer l'autonomie de l'Organisation afin d'éluder la participation concurrente des États membres⁴²³. Le professeur De VISSHER évoquait d'ailleurs fort justement cette réalité dans le contexte du maintien de la paix :

« [...] Aussi longtemps que les forces de l'O.N.U. seront formées de contingents 'nationaux' placés volontairement à la disposition du Secrétaire Général par des États Souverains et ne constitueront pas une véritable force supranationale, il faudra admettre la possibilité de mettre en cause la responsabilité propre de ces États concurremment avec celle de l'Organisation »⁴²⁴.

Cette dernière réflexion nous permet de contourner notre dilemme. Finalement, il ne s'agirait pas de choisir entre une dépendance persistante ou une autonomie précaire, l'essentiel étant dans la pratique, que le tiers lésé puisse obtenir réparation. En effet, si dans la sphère théorique on peut continuer d'argumenter sur les solutions chimériques de la responsabilité partagée, il importe selon nous de tenir compte de la réalité du terrain; celle qui « confèrent aux tiers le droit de savoir, afin d'être en mesure de choisir librement leur conduite, si une opération déterminée ou, de façon générale, les opérations effectuées avec une organisation internationale peuvent engager la responsabilité financière de la seule organisation ou également la responsabilité

⁴²³ Maurice MENDELSON, « The Definition of International Organization in the International Law Commission's current Project on the Responsibility of International Organizations », in M. RAGAZZI, *op. cit.*, note 45, pp. 380-382; M. HIRSCH, *op. cit.*, note 40, p. 65; A. STUMER, note 382, pp. 570-579; J. D'ASPREMONT, *loc. cit.*, note 382, p. 107; INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *loc. cit.*, note 140, p. 258, par. 4 : « The responsibility of an IO does not preclude any separate or concurrent responsibility of a State or of another IO which participated in the performance of the wrongful act or which has failed to comply with its own obligations concerning the prevention of that wrongful act. There is also an internally wrongful act of an IO when it aids or assists a State or another IO in the commission of an internationally wrongful act by that State or another IO ».

⁴²⁴ Paul De VISSCHER, « Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies », (1963) 23 *Annales de Droit et de Sciences Politiques* 136.

financière conjointe ou subsidiaire de ses membres »⁴²⁵. Cette responsabilité partagée permettrait d'assurer une protection efficace aux tiers lésés par les faits illicites de l'Organisation ou de leurs États membres et de leur donner la garantie d'une réparation juste du dommage qui a été subi.

Pour l'heure, si l'on s'en tient à la position de l'ONU, cette dernière ne nie pas la responsabilité qui lui incombe du fait des actes des contingents nationaux dans l'exercice de leurs fonctions. Ces actes qui font partie de l'opération de paix n'affectent en rien la responsabilité internationale de l'Organisation vis-à-vis des tiers⁴²⁶. Cela dit, les responsabilités solidaires – permettant aux tiers d'intenter une action pour la totalité du dommage soit contre l'Organisation, soit contre les États membres – et subsidiaire – permettant aux tiers d'intenter une action contre les États membres en cas de défaillance de l'Organisation – ne sont pas retenues. Seule la possibilité d'une responsabilité **concurrente** est reconnue explicitement par l'Organisation universelle, notamment dans les accords qu'elle conclut avec les États fournisseurs de contingents. L'article 9 du *Mémorandum* d'accord type dispose à cet égard ce qui suit :

« [i]l incombe à l'Organisation des Nations Unies de régler toute demande d'indemnisation émanant de tiers lorsque la perte ou la détérioration des biens des intéressés, le décès ou la blessure corporelle a été causée par le personnel ou le matériel fourni par le Gouvernement dans l'exercice des fonctions ou toute autre activité ou opération au titre du présent Mémorandum. Toutefois, si la perte, la détérioration, le décès ou la blessure est dû à une

⁴²⁵ Art. 9 de la Résolution de Lisbonne de l'Institut de Droit international, préc., note 435.

⁴²⁶ Doc. NU A51/389 (1996), p. 5, par. 7, 8.

négligence grave ou à une faute intentionnelle du personnel fourni par le Gouvernement, il appartiendra à celui-ci de régler cette demande d'indemnisation »⁴²⁷.

Il faut remarquer que ces accords conclus ne concernent pas la question de l'imputation mais plutôt celle de la répartition de la responsabilité internationale envers les tiers. L'ONU assume au premier plan l'obligation de réparer, tout en conservant un ***droit de recouvrement*** si « la perte, la détérioration, le décès ou la blessure est dû à une négligence grave ou à une faute intentionnelle du personnel fourni par le Gouvernement »⁴²⁸. Il s'agit d'une solution de facilité qui permet aux tiers d'engager la seule responsabilité de l'entité onusienne, laquelle pourra ensuite exercer une action récursoire contre l'État membre dont est originaire l'agent en défaut, afin d'obtenir le remboursement des indemnités sur la base de l'accord conclu⁴²⁹.

En définitive, l'ONU agirait un peu comme un ***centre d'imputation*** (« *centro di riferibilita* ») qui absorberait la responsabilité des États membres au premier chef⁴³⁰. La participation concurrente de ces États ne sera invoquée que de manière indirecte, lorsqu'un fait spécifique démontrera qu'ils sont, parallèlement à l'Organisation, tenus par

⁴²⁷ Voir Doc. NU 6 A/51/967 (1996), p. 7, art. 9. Une disposition similaire se trouve à l'art. 6 du Mémoire d'accord type entre l'Organisation des Nations unies et le gouvernement des États qui fournissent du personnel à titre gracieux : voir ST/AI/1999/6 (1999), p. 3, sect. 13.

⁴²⁸ Certains auteurs parlent aussi de défaut de vigilance ou de complicité comme cause de la responsabilité concurrente des États membres. Voir A. GESLIN, *loc. cit.*, note 382, p. 573; P. KLEIN, *op. cit.*, note 40, pp. 467-481; J.-M. SOREL, *loc. cit.*, note 121, pp. 136-137; S. YEE, *op. cit.*, note 45, pp. 439-442. L'auteur Yee explore les scénarios à travers lesquels la responsabilité concurrente des États membres pourrait être retenue.

⁴²⁹ Voir Marc GUILLAUME, «La réparation des dommages causés par les contingents français en ex-Yougoslavie et en Albanie », (1997) 43 *A.F.D.I.* 151. Il faut noter que dans le cadre de certaines circonstances, les contingents nationaux sur le terrain disposent de leur propre organe d'indemnisation qui selon l'auteur connaissent une véritable efficacité.

⁴³⁰ M. PEREZ GONZALES, *loc. cit.*, note 121, p. 66.

la règle violée. On peut ainsi observer dans la pratique onusienne ce que le professeur DUPUY appelle un phénomène de « rétroaction »⁴³¹. Cela signifie que les États membres qui ont institué l'Organisation universelle afin de poursuivre leurs buts, voient à leur tour leur comportement conditionné par l'existence, le fonctionnement et l'affirmation de la personnalité juridique autonome de l'ONU. Sans préjuger des évolutions futures, nous pensons que le « voile » de la personnalité onusienne devrait être percé, *a pari causa*, pour atteindre la responsabilité concurrente des États membres, relativement aux obligations contractuelles et extracontractuelles – comprenant bien entendu le DIH et les droits de l'Homme – de l'Organisation.

(iii) Application du principe de la réparation intégrale à l'ONU

Le but recherché à travers l'établissement de la responsabilité internationale est bien évidemment la réparation du fait internationalement illicite. Le professeur GAJA souligne d'ailleurs très justement qu'il serait absurde que le principe de la réparation *intégrale* (« *restitutio in integrum* ») ne s'applique pas aux organisations internationales, lorsqu'un fait internationalement illicite a été commis⁴³². Selon la logique schématique de la C.D.I., la réparation est perçue à l'art. 34 du projet de codification de la responsabilité des organisations internationales comme la suite du fait internationalement illicite : « [l']organisation internationale responsable est tenue de réparer intégralement le préjudice causé par le fait internationalement illicite » et « [l]e préjudice comprend tout dommage, tant matériel que moral » résultant de ce même fait.

⁴³¹ P.-M. DUPUY, *op. cit.*, note 34, p. 156.

⁴³² G. GAJA, Doc. NU A/CN.4/583 (2007), p. 8, par. 22.

On s'accordera à reconnaître que la fameuse citation de l'affaire de l'*Usine Chorzow*⁴³³, fut certainement à l'origine de l'énonciation du principe de la *restitutio in integrum*. En effet, la Cour permanente de Justice internationale (C.P.J.I.) aura l'occasion de constater, dans les termes suivants, que toute violation d'un engagement comporte une obligation de réparer⁴³⁴ :

« Le principe essentiel qui découle de la notion même d'acte illicite et qui semble se dégager de la pratique internationale, notamment de la jurisprudence des tribunaux arbitraux, est que la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis. Restitution en nature, ou, si elle n'est pas possible, paiement d'une somme correspondante à la valeur qu'aurait la restitution en nature ; allocation, s'il y a lieu, de dommages-intérêts pour les pertes subies et qui ne seraient pas couvertes par la restitution en nature ou le paiement qui en prend la place ; tels sont les principes desquels doit s'inspirer la détermination du montant de l'indemnité due à cause d'un fait contraire au droit international »⁴³⁵.

Il faut ainsi voir dans l'énoncé de l'obligation faite à l'organisation responsable, non seulement le rétablissement d'une situation qui existait avant que le fait illicite n'ait été commis (situation à effet rétroactif *ex tunc*), mais aussi celle qui aurait possiblement existé en l'absence de toute violation (situation pour l'avenir *ex nunc*)⁴³⁶. Pour ce faire,

⁴³³ *Usine de Chorzow*, arrêt du 13 septembre 1928, C.P.J.I. série A no 17, p. 5.

⁴³⁴ Emmanuel DECAUX, « Responsabilité et réparation », in S.F.D.I., *La responsabilité dans le système international*, Paris, Pedone, 1991, p. 147; Bernhard GRAEFERATH, « Responsibility and Damages caused : Relationship between responsibility and damages », (1984) 185 *R.C.A.D.I.* 9, 68.

⁴³⁵ C.P.J.I., arrêt du 13 décembre 1926, préc., note 433, p. 47.

⁴³⁶ Voir, aussi D. ANZILOTTI, *op. cit.*, note 79, p. 526. Le professeur Anzilotti définit la restitution en ces termes : « Elle consiste dans le rétablissement de l'état de fait qui existerait si l'acte illicite n'avait pas été commis ».

les propos de la Cour tendent à établir une différenciation entre restitution et indemnisation, accordant à la première une primauté lorsque cela est possible, et à la dernière un caractère supplétif⁴³⁷. Autrement dit, cela signifie que la situation ne doit pas nécessairement être remise dans son pristin état si cela s'avère impossible. Il peut arriver que la restitution en nature ne puisse trouver application, laissant libre cours à une restitution par équivalent⁴³⁸. En général, l'indemnisation pour la perte subie (*damnum emergens*) et la perte de gains escomptés (*lucrum cessans*) représenteront le moyen subsidiaire par excellence⁴³⁹.

Nous avons remarqué que l'ONU qui assumait au premier chef la responsabilité de faits illicites commis dans le cadre des opérations de paix, privilégiait les méthodes amiables d'indemnisation. Cela dit, il existe un certain nombre de *limitations* qui viendront atténuer la responsabilité de l'Organisation. Premièrement, étant donné que la majorité des opérations sont d'une durée limitée, un délai de forclusion – considéré par le Secrétariat général comme raisonnable, fiable et équitable – a été fixé pour les

⁴³⁷ Cela ressort aussi de l'article 39(1) du projet de la C.D.I. qui stipule que : « l'organisation internationale responsable du fait internationalement illicite est tenue d'indemniser le dommage causé par ce fait ***dans la mesure où ce dommage n'est pas réparé par la restitution*** » (le *soulignement* est nôtre). Voir Rapport de la C.D.I., A/62/10 (2007), p. 214.

⁴³⁸ Brigitte BOLLECKER-STERN, *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 1973, p. 10 : la réparation s'entend de « l'ensemble des mesures tendant à rétablir soit en nature, soit pas équivalent, la situation qui existerait si certains événements dommageables ne s'étaient pas produits »; l'art. 38 du projet de la C.D.I. propose que la restitution en nature soit privilégiée pour autant qu'elle ne soit pas matériellement impossible; et n'impose pas une charge hors de toute proportion avec l'avantage qui dériverait de la restitution plutôt que de l'indemnisation. Voir Rapport de la C.D.I., A/62/10 (2007), p. 213.

⁴³⁹ J. VERHOEVEN, *op. cit.*, note 52, pp. 642-643; H. ACCIOLY, *loc. cit.*, note 136, p. 416.

demandeurs potentiels⁴⁴⁰. Ainsi, toute doléance devra être initiée dans un délai de six mois à compter du moment où le dommage est intervenu, ou si le demandeur ne pouvait pas avoir connaissance du dommage, à partir du moment où le grief a été découvert⁴⁴¹. Dans tous les cas, aucune réclamation ne sera prise en compte après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la fin du mandat de l'opération⁴⁴².

Cette prescription temporelle s'accompagne, en deuxième lieu, de limitations financières⁴⁴³. Tous les types de dommages ne sont pas pris en compte, notamment ceux qui relèvent d'un préjudice non pécuniaire tels que le *pretium doloris* (souffrances physiques) et le *solatium doloris* (souffrances morales). De l'avis du Secrétariat général, ce type de dommage est difficilement quantifiable et donc ne devrait pas être retenu⁴⁴⁴. Seuls les dommages quantifiables seront considérés : les dépenses nécessaires au titre des soins médicaux et de la rééducation; le manque à gagner; la perte de soutien financier; les frais de transport liés au préjudice corporel, à la maladie ou aux soins médicaux; les frais d'inhumation⁴⁴⁵. Du reste, un plafond d'indemnisation global a été fixé à 50.000 dollars pour ce type de préjudice⁴⁴⁶; et en ce qui concerne les pertes ou dommages matériels, là aussi différentes modalités d'indemnisation ont été mises en place⁴⁴⁷.

⁴⁴⁰ *Rapport du Secrétaire général sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Doc. NU A/51/903 (1997), p. 6.

⁴⁴¹ *Id.*, p. 6, par. 20.

⁴⁴² *Id.*

⁴⁴³ *Id.*, p. 7-9; voir aussi Doc. NU. ST/AI/149/Rev.4.

⁴⁴⁴ *Id.*, p. 7, par. 26.

⁴⁴⁵ *Id.*, par 25.

⁴⁴⁶ *Id.*, p. 8, par 27-29.

⁴⁴⁷ *Id.*, p. 8-9.

Par ailleurs, le Secrétariat général fit remarquer que l'Organisation ne pouvait que procéder à une évaluation minutieuse des dommages – et donc à les limiter – par rapport à la situation particulière des opérations de paix. En effet, les limitations temporelles et financières visent d'abord à faire participer les États hôtes sur le territoire duquel les opérations sont déployées; et ensuite à faire en sorte que les fonds utilisés pour régler les demandes d'indemnisation ne viennent pas amputer l'Organisation des montants disponibles pour financer d'autres opérations⁴⁴⁸.

Il est un fait que l'obligation de réparer de l'ONU établit de nouveaux rapports juridiques – dont la naissance d'un droit à une réparation – entre elle et les victimes des actes illicites. Cela dit, l'indemnisation circonstancielle prônée par l'entité onusienne constitue, sans contredit, une exception au principe général de la *restitutio in integrum*⁴⁴⁹. On peut finalement voir cette réparation – en référence aux propos d'ANZILOTTI – comme « le rétablissement dans la mesure du possible de l'état de fait troublé par l'acte illicite »⁴⁵⁰. Nous comprenons que nul n'est tenu à l'impossible ! Pourtant on peut s'interroger sur la manière dont le droit individuel à la réparation s'accommode de l'exception onusienne⁴⁵¹; notamment lorsque l'on sait que l'art. 34 du projet de la C.D.I. vise une réparation intégrale comprenant « tout dommage, tant matériel que moral ».

⁴⁴⁸ Doc. NU A/51/903 (1997), p. 5-11; D. SHRAGA, *loc. cit.*, note 250, pp. 411-412.

⁴⁴⁹ Doc. NU A/51/903 (1997), p. 10, par. 37. Ce schéma d'indemnisation au titre de la responsabilité civile a été avalisé par l'Assemblée générale. Voir Doc. NU A/RES/52/247 (1998).

⁴⁵⁰ D. ANZILOTTI, *op. cit.*, note 79, p. 525.

⁴⁵¹ M. ZWANENBURG, *loc. cit.*, note 165, p. 35. L'auteur nous dit pourtant qu'elle ne s'applique que dans le cadre des opérations de maintien de la paix – qui nécessitent le consentement de l'État hôte – et non dans le cadre des opérations d'imposition de la paix – qui ne nécessitent pas ce consentement.

Quoi qu'il en soit, il faut une fois de plus se résoudre à constater que le caractère fonctionnel de l'Organisation semble justifier bien des exceptions.

Conclusion

L'institution de la responsabilité peut être considérée comme l'expression même de la justice. Cette énonciation exprimée sous forme d'aphorisme dresse pourtant ce qui, à nos yeux, constitue un faisceau binaire d'obligations pour l'ONU. Effectivement, sa responsabilité internationale se décrypte sous deux aspects interdépendants : d'une part, un aspect moraliste; et d'autre part, un aspect juridique. D'abord sous les traits moraux de sa responsabilité, l'Organisation universelle semble vouloir répondre à un besoin *d'équilibre social*. En reconnaissant que les exactions commises par ses membres dans le cadre des opérations de paix portaient atteinte à sa crédibilité et semaient le doute dans l'esprit de la population locale quant à son impartialité⁴⁵², et en prenant en compte le fait que son action devait respecter les considérations d'équité et d'humanité⁴⁵³, l'ONU fait reposer le déploiement de son action sur un fondement socialement éthique.

La responsabilité, dans ce contexte, se juge avant tout par la perception qu'elle crée chez le tiers « étranger » à l'acte. Au nom de l'équité et d'une certaine humanité, comment pourrait-on faire abstraction des actes illicites qui sont commis sous les auspices de l'Organisation ? Comment est-ce que le tiers qui est « juge » de la situation pourrait tolérer que l'impunité soit la conséquence de ces actes ? Le fondement de la

⁴⁵² Rapport Zeid, Doc. NU A/59/710 (2005), p. 11.

⁴⁵³ Doc NU S/6597 (1965), p. 1.

responsabilité se trouve donc : dans l'opinion générale quant à la manière dont l'entité onusienne devrait se conduire; dans la façon dont les autres reproduisent dans leur propre conscience sa responsabilité. D'une certaine façon, le droit de la responsabilité dessine par excellence l'épicentre d'un affrontement entre le comportement de l'Organisation (valeur observée) et la perception des autres membres de la société internationale (valeur de référence). Plus l'écart type sera important, plus il sera ressenti comme préjudiciable pour les intérêts communs, et plus la responsabilité sera importante. Voilà pourquoi l'ONU estime devoir se comporter en *bonus pater familias* lorsqu'elle reconnaît la responsabilité de ses membres dans le cadre des opérations de paix. La *lex societatis* impose en quelque sorte qu'elle lénifie les dommages causés aux tiers « victimes ».

Le professeur EAGLETON décrit d'ailleurs avec beaucoup de discernement cet aspect de la responsabilité onusienne :

« In this earlier work, I started with the idea that responsibility in international law derives historically from the moral sense of obligation recognized by mankind everywhere; it is a necessary principle of social cooperation, and as such has become embodied in all legal system. I regard this principle as axiomatic [...] Their moral nature imposes upon them the duties of good faith, of concession of redress for wrongs, of regard for the personal dignity of their fellows, and to a certain extent of sociability »⁴⁵⁴.

Cela dit, ce système de responsabilité morale est loin d'être une panacée notamment en ce qu'il laisse à l'Organisation une marge discrétionnaire appréciable dont on doute fort qu'elle soit compatible avec le régime du droit international, et avec la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la communauté internationale.

⁴⁵⁴ C. EAGLETON, *loc. cit.*, note 25, p. 323.

Au niveau de la responsabilité juridique de l'ONU, le fait que l'Organisation se soit engagée à régler les différends dans le cadre de ses opérations de paix et qu'elle ait pour pratique de donner suite aux demandes d'indemnisation émanant de tiers, prouve qu'elle ne désire point s'exonérer de ses méfaits. Au contraire, on peut affirmer que l'instauration de mécanismes de règlement des différends tend à corriger les erreurs d'une responsabilité morale dégagée des contacts nécessaires avec la réalité juridique des opérations de paix. Pourtant, l'enthousiasme qui est de rigueur laisse place au scepticisme lorsque l'on fait l'inventaire des garde-fous se dressant entre les victimes de fait illicite et la responsabilité de l'Organisation : 1) l'immunité de juridiction; 2) les incertitudes reliées à l'établissement du fait illicite; 3) les méandres de l'attribution de la responsabilité; 4) les risques de partialité et d'efficacité des mécanismes de règlements des différends; et enfin 5) les limites temporelles et financières de la réparation. Bref, il faut se rendre à l'évidence que le régime de la responsabilité juridique onusien, qui reste encore à l'état d'épure, fait montre d'une certaine austérité.

À notre avis, que la responsabilité onusienne soit morale ou juridique, elle reflète avant tout l'existence d'une classification entre d'une part, des sujets *réguliers* de la communauté internationale – entendu par là les États et les organisations internationales – qui ont le pouvoir de créer des règles du droit international et de s'obliger d'un commun accord; ils font partie *pleinement* de la communauté internationale et se trouvent à être des sujets à la fois actifs et passifs. Et d'autre part, de *simples* sujets qui sont soumis à ces

règles de droit sans avoir la possibilité de participer à leur formation voire à leur bon développement.

Cette réalité se confirme dans le contexte des opérations de paix. Les tiers victimes sont encore considérés comme de simples sujets passifs relativement à la responsabilité internationale de l'ONU et non comme de véritables agents d'application du droit. Lorsque l'individu aura des intérêts juridiquement protégés, qu'il pourra accomplir des actes prescrits par le droit international et jouir de ces droits, alors seulement on pourra affirmer qu'il est un sujet régulier du droit international, bien que ses compétences puissent être d'une nature différente de celle de l'Organisation.

On peut dire qu'à l'heure actuelle, le système de responsabilité intégrée de l'ONU limite la participation des individus au bon développement de la responsabilité internationale, et cela, au nom d'une personnalité fonctionnelle. Nous pensons qu'une approche de la responsabilité centrée sur l'individu en tant que *victime* – et non sur les simples intérêts de l'Organisation au regard de la responsabilité – renforcerait la légitimité de l'entité onusienne. Si au lendemain de *l'avis sur la réparation des dommages*, il était justifié de se demander de quelle manière l'Organisation pouvait être tenue responsable, aujourd'hui, il faudrait plutôt se questionner sur la façon dont les tiers victimes pourraient trouver satisfaction à travers un système de responsabilité plus effectif. C'est en tout cas la marque d'une volonté d'introduire dans le droit international de la responsabilité un plus juste équilibre entre les parties en cause; car l'ordre international voit dans les individus des sujets dont les intérêts sont susceptibles de

protection juridique. Comme le dit fort bien le professeur CARREAU : « L'existence du droit international s'explique par la prise de conscience de la part des membres de la société internationale qu'ils ont des intérêts communs et que ceux-ci doivent être organisés par des règles de droit [...] afin d'éviter une situation d'anarchie préjudiciable à tous »⁴⁵⁵.

Selon nous, pour que ces intérêts communs soient pris en compte et que tous les membres de la société internationale voient leurs rapports organisés par des règles de droit, il faudrait que l'on passe à un système de responsabilité intégrée – c'est-à-dire un système de responsabilité tenant compte des facteurs endogènes propres à toute situation – mais beaucoup plus centralisé. La création d'une commission de réclamation centrale et commune sous l'égide des Nations Unies à toutes les opérations de paix serait certainement une solution en ce sens. Afin de balancer les intérêts communs des membres de la société internationale qu'ils soient simple sujet ou sujet régulier, cette commission centrale comprendrait les caractéristiques suivantes : un caractère permanent et central; l'indépendance et l'impartialité du mécanisme de règlement des différends; une compétence *ratione materiae* à l'égard du DIH mais aussi des droits de l'Homme; une procédure d'enquête efficace sur le terrain; une juridiction claire sur les contingents nationaux sous le contrôle de l'ONU; et enfin, un véritable pouvoir d'*exequatur* des décisions.

⁴⁵⁵ D. CARREAU, *op. cit.*, note 26, p. 52.

La question qui subsiste est de savoir dans quelle mesure pareil système pourrait voir le jour ? L'enjeu est pourtant de taille car cela permettrait à l'ONU de gagner en légitimité sur la scène internationale, mais aussi de rencontrer les exigences du droit international. En effet, à notre avis, le droit international requiert que les individus puissent avoir connaissance, de la manière la plus prévisible qui soit, des règles dont on entend leur imposer l'application. Par ailleurs, au-delà de l'importance que peut représenter la prévisibilité juridique, la mise en place d'un système de responsabilité effectif permettrait au droit international de mieux s'épanouir. Après tout, n'est-il pas juste d'affirmer qu' « [u]n droit se dit, avoue ses fondements, trahit ses lacunes, démontre son efficacité et son degré d'intégration, à travers son système de responsabilité »⁴⁵⁶ ?

⁴⁵⁶ Pierre-Marie DUPUY, « Le fait générateur de la responsabilité internationale des États », (1984) 188 *R.C.A.D.I.* 21.

Bibliographie

Doctrine

A. Monographies

AMERASINGHE C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, Cambridge Press University, 1996.

AMERASINGHE C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2^e ed., Cambridge, Cambridge Press University, 2005.

AMERASINGHE C.F., « The Essence of the Structure of International Responsibility », in Maurizio RAGAZZI, *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2005.

ANZILOTTI D., *Cours de droit international*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 1999.

ARBOUR J.-M., *Droit international public*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2003.

BOLLECKER-STERN B., *Le préjudice dans la théorie de la responsabilité internationale*, Paris, Pedone, 1973.

BOTHE M. and DÖRSCHER T., « The UN Peacekeeping Experience », in Dieter FLECK, *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

BOWETT D., *United Nations Forces – A Legal Study of United Nations Practice*, London, Stevens & Sons, 1964.

CARREAU D., *Droit international*, 9^e éd., Paris, Pédone, 2007.

CHINKIN C.M., *Third Parties in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

CLAPHAM A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

COGEN M., « Human Rights, Prohibition of Political Activities and the Lending-policies of World Bank and International Monetary Fund », in Subrata Roy CHOWDHURY, Erik DENTERS and Paul De WAART, *The Right to Development in International Law*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1988.

CONDORELLI L., « La Charte, source des principes fondamentaux du droit international » in Régis CHEMIN et Alain PELLET, *La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ?*, Paris, Pedone, 2006.

DAILLIER P. et PELLET A., *Droit international public*, 7^e éd., Paris, L.G.D.J., 2002.

DAVID E., *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, P.U.B., 1996-97.

DAVID E., « Le droit international applicable aux organisations internationales », in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

DAVID E., *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

DECAUX E., « Responsabilité et réparation », in S.F.D.I., *La responsabilité dans le système international*, Paris, Pedone, 1991.

DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE A., *La responsabilité des États à raison des dommages subis par des étrangers*, Paris, Rousseau, 1925.

DOMINICÉ C., « The International Responsibility of the United Nations for Injuries Resulting from Non-Military Enforcement Measures », in Maurizio RAGAZZI, *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2005.

DUPUY P.-M., « Commentaire de l'article 104 », in Jean-Pierre COT et Alain PELLET, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991.

DUPUY P.M., *Droit international public*, 9^e éd, Paris, Dalloz, 2008.

EIDE A., « The Laws of War and Human Rights – Differences and Convergences », in Christophe SWINARSKI, *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Geneva/Hague, 1984.

EMANUELLI C., *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1995.

FLAUSS J.-F., « La protection des droits de l'homme et les sources du droit international », in S.F.D.I., *Colloque de Strasbourg. La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998.

GAJA G., « Obligations Erga Omnes, International Crimes and Jus Cogens : A Tentative Analysis of Three Related Concepts », in Joseph WEILER, Antonio CASSESE, Marina SPINEDI, *International Crimes of State*, Berlin/New York, De Gruyter, 1989

GLAVINIS P., *Les litiges relatifs aux contrats passés entre organisations internationales et personnes privées*, Paris, L.G.D.J., 1990.

GOODRICH L. M., HAMBRO E., SIMONS A. P., *Charter of United Nations : Commentary and Documents*, 3^e éd., New York, Columbia University Press, 1969.

HAMMERSKJÖLD D., *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, 2^e éd., New York, UN Department of Public Information, 1990.

HANNIKAINEN L., *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1988.

HENRIOT J., « Responsabilité », in *Encyclopedia Universalis*, Paris, 1985.

HIRSCH M., *The Responsibility of International Organizations Toward Third Parties : Some Basic Principles*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1995.

JENKS C. W., *International Immunities*, London/New York, Stevens & Sons, 1961.

KIRGIS F. L., *International Organizations in Their Legal Setting*, 2^e éd., St-Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1992.

KLABBERS J., *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

KLEIN P., *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

KLEIN P., « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt *Behrami et Saramati* », (2007) 53 *A.F.D.I.* 43.

KOLB R., *La bonne foi en droit international public*, Paris, P.U.F., 2000, p. 509;

Elisabeth ZOLLER, *La bonne foi en droit international public*, Paris, Pedone, 1977.

KOLB R., PORRETTO G. et VITÉ S., *L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

MARIE J.-B. et QUESTIAUX N., « Article 55 alinéa c » in Jean-Pierre COT et Alain PELLET, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd., Paris, Economica, 2005.

MENDELSON M., « The Definition of International Organization in the International Law Commission's current Project on the Responsibility of International Organizations

», in Maurizio RAGAZZI, *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2005.

MERON T., *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

MÜLLER J. and KOLB R., « Article 2(2) of the Charter of the United Nations, Commentary », in Bruno SIMMA, *The Charter of the United Nations : A Commentary*, 2^e ed., Oxford, Oxford University Press, 2002.

MURPHY R., *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

ORAKHELASHVILI A., *Peremptory Norms in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006

QUOC DINH N., DAILLIER P. et PELLET A., *Droit international Public*, 4^e éd., Paris, L.G.D.J., 1992.

RAGAZZI M., *The Concept of Obligations Erga Omnes*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

REINISCH A., *International Organisations before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

RUZIÉ D., « Diversité des Juridictions Administratives Internationales et Finalités Commune, Rapport Général », in *Le Contentieux de la Fonction Publique Internationale*, Paris, S. F. D. I., 1996.

SALMON J. J.A., *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

SANDS P. et KLEIN P., *Bowett's Law of International Institutions*, London, Sweet & Maxwell, 2001.

SAROOSHI D., *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

SCHERMERS H.G. and BLOKKER N.M., *International Institutional Law*, 3^e ed., La Haye, Martinus Nijhoff, 1995.

SCHERMERS H.G. and BLOKKER N.M., *International Institutional Law*, 4^e ed., La Haye, Martinus Nijhoff, 2003.

SCOBIE I., « International Organizations and International Relations », in René-Jean DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, 2^e éd., Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1998.

SEIDL-HOHENVELDERN I., « Les organisation internationales et les actes illicites des fonctionnaires », in *Science et actions administratives – Mélanges Georges Langrod*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1980.

SHELTON D., *Remedies in International Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

SIMON D., *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Paris, Pedone, 1981.

SUDRE F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 8^e éd., Paris, P.U.F., 2006.

SUY E., « Peacekeeping Operations », in *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff, 1988.

VERHOEVEN J., *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000.

VINEY G., « La responsabilité : conditions », in Jacques GHESTIN, *Les obligations*, Paris, L.G.D.J., 1982.

VIRALLY M., *L'organisation mondiale*, Paris, Colin, 1972.

WICKREMASINGHE C. and VERDIRAME G., « Responsibility and Liability for Violations of Human Rights in the Course of UN Field Operations », in Craig SCOTT, *Torture as Tort: Comparative Perspectives on the Development of Transnational Human Rights Litigation*, Oxford, Hart Publishing, 2001.

YEE S., « The Responsibility of Sates Members of an International Organization for its Conduct as a Result of Membership or their Normal Conduct Associated with Membership », in Maurizio RAGAZZI, *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2005.

ZACKLIN R., « Responsabilité des organisations internationales », in *La responsabilité dans le système international, Colloque du Mans*, Paris, Pedone, 1991.

ZOLLER E., « L'article 2, paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies », in Jean-Pierre COT et Alain PELLET, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991

ZWANENBURG M., *Accountability of Peace Support Operations*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2005.

B. Articles de revue et études d'ouvrages collectifs

ABRAHAM E., « The Sins of the Savior: Holding the United Nations Accountable to International Human Rights Standards for Executive Order Detentions in its Mission in Kosovo », (2002-2003) 52 *Am. U. L. Rev.* 1291.

ACCIOLY H., « Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence », (1959) 96 *R.C.A.D.I.* 23.

AMRALLAH B., « The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces », (1976) 32 *Revue Égyptienne de Droit International* 57.

ANZILOTTI D., « La responsabilité internationale des États », (1906) 13 *R.G.D.I.P.* 5.

ARSANJANI M. H., « Claims Against International Organisations: *Quis custodiet ipsos custodes?* », (1980-1981) 7 *Yale J. World Pub. Ord.*, 131.

BARBERIS J. A., « Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale », (1983) 179 *R.C.A.D.I.* 145.

BOISSON DE CHAZOURNES L. et CONDORELLI L., « Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited : Protecting collective interest », (2000) 82 *R.I.C.R.* 67.

BONGIORNO C., « A Culture of Impunity Applying International Human Rights Law to United Nations in East Timor », 33 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 623.

BUCHANAN A. and O. KEOHANE R., « The legitimacy of Global Governance Institutions », (2006) 20 *Ethics & International Affairs* 405.

BUTKIEWICZ E., « The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations », (1981-1982) 11 *Polish Yearbook of International Law* 117.

BOUTROS-GALI B., « Beyond Peacekeeping », (1992) 25 *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.* 113.

CAHIER P., « Le droit interne des organisations internationales », (1963) 67 *R.G.D.I.P.* 563.

COHN G., « La théorie de la responsabilité internationale », (1939) 68 *R.C.A.D.I.* 209.

CORTEN O. et KLEIN P., « Action humanitaire et Chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies », (1993) 39 *A.F.D.I.* 105.

D'ASPREMONT J., « Abuse of the Legal Personality of International Organizations and the Responsibility of Member States », (2007) 4 *Int'l Org. L. R.* 91.

De VISSCHER C., « Le déni de justice en droit international », (1935) 52 *R.C.A.D.I.* 369.

De VISSCHER P., « Les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires des Nations Unies », (1971) 54 *A.I.D.I.* 1.

De VISSCHER P., « Observations sur le fondement et la mise en œuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies », (1963) 23 *Annales de Droit et de Sciences Politiques* 136

De VISSCHER P., « Rapport préliminaire sur les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires de l'ONU », (1971) 54 *Institut de droit international, Annuaire* 50.

De WET E. and NOLLKAEMPER A., « Review of Security Council Decisions by National Courts », (2002) 45 *G.Y. Int'l L.* 166.

DISTEFANO G., « Observations éparées sur les caractères de la personnalité juridique internationale », (2007) 53 *A.F.D.I.* 105.

DOMINICÉ C., « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », (1984) 187 *R.C.A.D.I.* 145.

DOMINICÉ C., « Observations sur le contentieux des organisations internationales avec des personnes privées », (1999) 45 *A.F.D.I.* 623.

DUPUY P.-M., « Le fait générateur de la responsabilité internationale des États », (1984) 188 *R.C.A.D.I.* 9.

DUPUY P.-M., « Quarante ans de codification du droit de la responsabilité internationale des États. Un bilan », (2003) 107 *R.G.D.I.P.* 305.

DUPUY P.-M., « The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited », (1997) 1 *M.P.Y.U.N.L.* 1.

DUPUY R.-J., « L'application des règles du droit international général des traités aux accords conclus par les organisations internationales », (1973) 55 *A.I.D.I.* 255.

EAGLETON C., « International Organizations and the Law of Responsibility », (1950) 76 *R.C.A.D.I.* 319.

FLECK D. and SAALFELD M., « Combining Efforts to Improve the legal Status of UN Peacekeeping Forces and Their Effective Protection », (1994) 1(3) *International Peacekeeping* 82.

FLORY M., « L'Organisation des Nations Unies et les opérations de maintien de la paix », (1965) 11 *A.F.D.I.* 446.

FOCSANEANU L., « Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies », (1957) 3 *A.F.D.I.* 315.

FRANCK T. M., « Legitimacy in the International System », (1988) 82 *Am. J. of Int'l L.* 705.

FRANCK T.M., « The power of appreciation : Who is the ultimate guardian of U.N. legality? », (1992) 86 *A.J.I.L.* 520.

GARCIA-SAYAN D., (1994) « Human Rights and Peace-Keeping Operations », 29 *U. Rich. L. Rev.* 41.

GAILARD E and PINGEL-LENUZZA I., « International Organisations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass », (2002) 51 *I.C.L.Q.* 1.

GESLIN A., « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses États membres », (2005) 3 *R.G.D.I.P.* 539.

GOULDING M., « The Evolution of United Nations Peacekeeping », (1993) 69 *Int'l Aff.* 451.

GOWLLAND-DEBBAS V., « The Relationship Between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case », (1994) 88 *A.J.I.L.* 643.

GRAEFRATH B., « Responsibility and Damages caused: Relationship between responsibility and damages », (1984) 185 *R.C.A.D.I.* 25.

GREENWOOD C., « International Humanitarian Law and United Nations Military Operations », (1998) 1 *Y. Int'l H. L.* 3.

GUILLAUME M., « La réparation des dommages causés par les contingents français en ex-Yougoslavie et en Albanie », (1997) 43 *A.F.D.I.* 151.

HESSBRUEGGE J. A., « Human Rights Violations Arising From Conduct of Non-State Actors », (2005) 11 *Buff. Hum. Rts. L. Rev.* 21.

HOFFMANN F. and MÉGRET F., « Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations? », (2005) 11 *Global Governance* 43.

HOFFMANN F. and MÉGRET F., « The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities », (2003) 25 *Hum. Rts. Q.* 314.

HOLDER W.E., « Can International Organizations be Controlled? Accountability and Responsibility », (2003) *Am. Soc'y Int'l. L. Proc.* 231.

HOSTIE J., « Le Statut international du Rhin », (1929) 28 *R.C.A.D.I.* 105.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, « Accountability of International Organisations, Final Report », (2004) 1 *Int'l Org. L. Rev.* 221.

KAMTO M., « Le cadre juridique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », (2001) 3 *F.D. Int'l* 95.

KOLB R., « Aspects historiques de la relation entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme », (1999) 37 *Can. Y.B. Int'l L.* 57.

LAGRANGE P., « Responsabilité des États pour actes accomplis en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies », (2008) 112 *R.G.D.I.P.* 85.

LEE R. S., « United Nations Peacekeeping: Development and Prospects », (1995) 28 *Cornell Int'l L. J.* 619.

LEPRETTE J., « Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950) », (1988) 34 *A.F.D.I.* 424.

LIANG Y.-L., « Notes on Legal Questions concerning the United Nations », (1949) 43 *Am. J. Int'l. L.* 1.

LIPSON M., « A “garbage can model” of UN Peacekeeping », (2007) 13 *Global Governance* 79.

MERON T., « The Geneva Conventions as Customary Law », (1987) 81 *Am. J. Int'l L.* 348.

MICHA E., « The Fight Against Corruption Within Peace Support Operations: In Search of the Responsibility of International Organizations », (2008) 5 *Int'l Org. L. Rev.* 85

MILLER A. J., « Privileges and Immunities of United Nations Officials », (2007) *Int'l Org. L. Rev.* 169.

MURRAY J., « Who Will Police the Peace-Builders? The Failure to Establish Accountability for the Participation of United Nations Civilian Police in the Trafficking of Women in Post-Conflict Bosnia and Herzegovina », (2003) 34 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.* 488.

NANDA V., « Accountability of International Organizations: Some Observations », (2004-2005) 33 *Denv. J. Int'l. & Pol'y* 379.

O'CONNELL D.P., « La personnalité en droit international », (1963) 67 *R.G.D.I.P.* 6.

ORAKHELASHVILI A., « The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations », 2002-2003) 43 *Va. J. Int'l L.* 485.

PALLIERI G. B., « Le droit interne des organisations internationales », (1969) 127 *R.C.A.D.I.* 1.

PALWANKAR U., « Applicability of International Humanitarian Law to UN Peacekeeping Forces », (1993) 33 *I.R.R.C.* 227.

PECK J., « The U.N. and the Laws of War : How Can the World's Peacekeepers Be Held Accountable », (1995) 21 *Syracuse J. Int'l L. & Com.* 283.

PEREZ GONZALES M., « Les organisations internationales et le droit de la responsabilité », (1988) 99 *R.G.D.I.P.* 63.

REINISCH A., « Securing the Accountability of International Organizations », (2001) 7 *Global Governance* 131.

REINISCH A. and WEBER U. A., « The Jurisdictional Immunity of International Organizations, The Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement », (2004) 1 *Int'l Org. L. Rev.* 59.

RITTER J.-P., « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale, (1962) 8 *A.F.D.I.* 427.

RYNIKER A., « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 août 1999 », (1999) 81 *R.I.C.R.* 795.

SALMON J., « Les accords Spaak - U Thant du 20 février 1965 », (1965) 11 *A.F.D.I.* 468.

SCHACHTER O., « The Uses of Law in International Peace-Keeping », (1964) 50 *Virginia Law Review* 1096.

SCHINDLER D., « International Humanitarian Law: Its Remarkable Development and its Persistent Violation », (2003) 5 *J.H. Int'l L.* 165.

SCHRICKE C., « L'agenda pour la paix de Boutros-Ghali : analyse et premières réactions », (1992) 38 *A.F.D.I.* 11.

SEFERIADES S., « Le problème de l'accès des particuliers à des juridictions internationales », (1935) 51 *R.C.A.D.I.* 5.

SEYERSTED F., « Applicable Law in Relations between Intergovernmental Organizations and Private Parties », (1967) 122 *R.C.A.D.I.* 433.

SEYERSTED F., « United Nations Forces: Some Legal Problems », (1961) 37 *B.Y.B.I.L.* 357.

SHOTTON A., « A Strategy to Address Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Peacekeeping Personnel », (2006) 39 *Cornell Int'l L.J.* 97

SHRAGA D., « The United Nations as an Actor Bound by International Humanitarian Law », (1998) 5 *Int'l Peacekeeping* 64.

SHRAGA D., « UN Peacekeeping Operations : Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage », (2000) 94 *Am. J. Int'l L.* 406.

SIMMA B., « From Bilateralism to Community Interest in International Law », (1994) 250 *R.C.A.D.I.* 217.

STAVRINIDES Z., « Human Rights Obligations under the United Charter », (1999) 3 *Int'l J. Hum. Rts.*, 38.

STUMER A., « Liability of Member States for Acts of International Organizations: Reconsidering Policy Objections », (2007) 48 *Harv. Int'l L. J.* 553.

THALLINGER G., « The Rule of Exhaustion of Local Remedies in the Context of the Responsibility of International Organisations », (2008) 77 *N.J.I.L.* 401.

THOUVENIN J.-M., « Le statut juridique des forces de maintien de la paix des Nations Unies », (2001) 3 *F. D. Int'l* 105.

TITTEMORE B., « Belligerents in Blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations », (1997) 33 *Stan. J. Int'l L.* 61.

VILLANI U., « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », (2001) 290 *R.C.A.D.I.* 225.

VIRALLY M., « L'O.N.U. devant le droit », (1972) 99 *J.D.I.* 501.

VIRALLY M., « Les Nations Unies et l'Affaire du Congo, aperçu sur le fonctionnement des Institutions », (1960) 6 *A.F.D.I.* 557.

WEIL P., « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », (1992), 237 *R.C.A.D.I.* 9.

WRIGHT Q., « The jural personality of the United Nations », (1949) 43 *Am. J. Int'l. L.* 509.

ZEMANEK K., « New Trends in the Enforcement of erga omnes Obligations », (2000) 4 *M.P.Y.U.N.L.* 1.

ZWANENBURG M., « The Secretary-General's Bulletin on Observance by United Nations Forces of Law: Some Preliminary Observations », (1999) 5 *International Peacekeeping* 133.

ZWANENBURG M., « UN Peace Operations Between Independence and Accountability », (2008) 5 *Int'l Org. L. Rev.* 23.

Jurisprudences internationales

Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique/Espagne), arrêt du 5 février 1970, C.I.J. rec., p. 4.

Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine, arrêt du 30 août 1924, C.P.J.I. série A, numéro 2, p. 7.

Affaire du Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas), arrêt du 20 février 1969, C.I.J. rec. p. 3.

Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif du 15 décembre 1989, C.I.J. rec., p. 177.

Arrêt relatif à l'appel de la Défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, Procureur c. Dusko Tadic, affaire no. IT 94-1-AR72, 2 octobre 1995.

Condition de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif du 28 mai 1948, C.I.J. rec. p. 57.

Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. rec. p. 136.

Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif du 29 avril 1999, C.I.J. rec. p. 62.

Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, avis du 13 juillet 1954, C.I.J. rec. p. 47.

Interprétation de l'accord de siège entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif du 20 décembre 1980, C.I.J. rec. p. 73.

Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État lors d'un conflit armé, avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. rec. p. 66.

Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. rec. p. 226.

Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif du 11 avril 1949, C.I.J. rec. p. 174.

Usine de Chorzow, arrêt du 13 septembre 1928, C.P.J.I. série A no 17, p. 5.

Documents internationaux

Accord concernant le statut juridique et les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies au Congo ainsi que les facilités qui lui seront accordées du 27 novembre 1961, 414 R.T.N.U. 230.

Deuxième rapport sur la responsabilité des organisations internationales (présenté par M. Giorgio GAJA, Rapporteur spécial), Doc NU A/CN.4/541 (2004).

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7.

Cinquième rapport sur la responsabilité des organisations internationales (présenté par M. Giorgio GAJA, Rapporteur spécial), Doc. NU A/CN.4/583 (2007).

Circulaire du Secrétaire général visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels, Doc. NU ST/SGB/2003/13 (2005).

Commentaire de la C.D.I. sur le projet de la Convention de Vienne, Doc. NU A/6309/Rev.1 (1999).

Compilation of general comments and general recommendations adopted by human rights treaty bodies, Doc. NU HRI/GEN/1/Rev. 7 (2004).

Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États, 26 décembre 1933, 165 R.T.S.D.N. 19

Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales du 21 mars 1986, Doc. UN A/CONF.129/15.

Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies du 13 février 1946, 1 R.T.N.U. 15.

Déclaration universelle des droits de l'homme, A.G. res. 217A (III), Doc. NU A/810 (1948), p. 71.

Document final du Sommet mondial de 2005, Doc. NU A/RES/60/1 (2005).

Échange de lettres constituant un accord relatif à l'affectation à la Force des Nations Unies charge du maintien de la paix à Chypre du contingent national fourni par le Gouvernement canadien du 21 février 1966, 555 R.T.N.U. 128.

Échange de lettres constituant un accord relatif au règlement de réclamations présentées contre l'Organisation des Nations Unies au Congo par des ressortissants belges du 20 février 1965, 535 R.T.N.U. 198.

Enquête du Bureau des services de contrôle interne sur les allégations d'exploitation et de violence sexuelles à la MONUC, Doc. NU A/59/661 (2005).

Enquête sur l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait d'agents des services d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest, Doc NU A/57/465 (2002).

Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects : commandement et conduite des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Doc. UN A/49/681 (1994).

Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects : modèle d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Doc. NU A/46/185 (1991).

Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects : modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix, Doc. NU A/45/594 (1990).

Instruction administrative ayant pour objet l'indemnité pour perte ou détérioration d'effets personnels imputable à l'exercice de fonctions officielles, Doc. NU ST/AI/149/Rev.4 (1993).

Instruction administrative concernant le personnel fourni à titre gracieux, Doc. NU ST/SGB/1999/13 (1999).

Lettre en date du 2 août 1965 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent par intérim de l'union des républiques socialistes soviétiques, Doc NU S/6589 (1965).

Lettre en date du 6 août 1965 adressée au représentant permanent par intérim de l'union des républiques socialistes soviétiques par le Secrétaire général, Doc NU S/6597 (1965).

Mémorandum d'accord type relatif aux contributions conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'État participant fournissant des ressources à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, Doc. NU A/51/967 (1997).

Mémorandum adressé au Sous-Secrétaire général aux services financiers, (1981) A.J.N.U. 187.

Memorandum of the Secretary-General to the General Assembly, Doc. NU A/674 (1948).

Memorandum to the Director, Office for Field Operational and External Support Activities, (1986) A.J.N.U. 300.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171.

Plan de champagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire du Secrétaire général, Doc A/56/326 (2001).

Premier rapport sur la responsabilité des organisations internationales (présenté par M. Giorgio GAJA, Rapporteur spécial), Doc. NU A/CN.4/532 (2003).

Rapport de la C.D.I., A/57/10 (2002).

Rapport de la C.D.I., A/58/10 (2003).

Rapport de la C.D.I., A/59/10 (2004).

Rapport de la C.D.I., A/60/10 (2005).

Rapport de la C.D.I., A/61/10 (2006).

Rapport de la C.D.I., A/62/10 (2007)

Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (Rapport Brahimi), Doc. NU A/55/305 - S/2000/809 (2000).

Rapport du Secrétaire général sur le financement de la Force de protection des Nations Unies, de l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie, de la Force de déploiement préventif de paix des Nations Unies, Doc. NU A/51/389 (1996).

Rapport du Secrétaire général sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Doc. NU A/51/903 (1997).

Rapport du Secrétaire général sur les modalités mises en place pour appliquer la section 29 de l'article VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946, Doc. NU A/C.5/49/65 (1995).

Résolution de l'Assemblée générale concernant l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait d'agents des services d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest, Doc. NU A/RES/57/306 (2003).

Résolution de l'Assemblée générale concernant l'étude d'ensemble de toutes les opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Doc. NU A/RES/49/37 (1995).

Résolution de la Sous-Commission des NU de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 1996/34.

Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Doc. NU A/59/710 (2005).

Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force : report of the Secretary-General, Doc UN A/3943 (1958).

Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies, Doc. NU A/50/60-S/1995/1.

Sources internet

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, *en ligne* : [<http://www.un.org/law/ilc/>].

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, « Les conséquences juridiques pour les États membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers », (1995) Session de Lisbonne, *en ligne* : [http://www.idi-iiil.org/idiF/resolutionsF/1995_lis_02_fr.pdf].

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *en ligne* : [<http://www.un.org/fr/>].

RÉSEAU FRANCOPHONE DE RECHERCHE SUR LES OPÉRATIONS DE PAIX, *en ligne* : [<http://www.operationspaix.net/>].

SÉDOC, *en ligne* [<http://documents.un.org/welcome.asp?language=F>]

TOMUSCHAT C., « L'union pour le maintien de la paix », (2008) United Nations Audiovisual Library of International Law, *en ligne* : [http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ufp/ufp_f.pdf].

UNITED NATIONS JURIDICAL YEARBOOK, *en ligne* : [<http://www.un.org/law/UNJuridicalYearbook/index.htm>].

ANNEXES

**ANNEXE 1 : Modèle d'accord sur le statut des forces pour les
opérations de maintien de la paix, Doc. NU A/45/594 (1990)**

**NATIONS
UNIES**

A



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/45/594
9 octobre 1990
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-cinquième session
Point 76 de l'ordre du jour

**ETUDE D'ENSEMBLE DE TOUTE LA QUESTION DES OPERATIONS
DE MAINTIEN DE LA PAIX SOUS TOUS LEURS ASPECTS**

Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations
de maintien de la paix

Rapport du Secrétaire général

1. Au paragraphe 11 de sa résolution 44/49 du 8 décembre 1989, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'établir un modèle d'accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et les pays qui accueillent des opérations de maintien de la paix, et de communiquer ce modèle aux Etats Membres. Se fondant sur la pratique établie et s'inspirant très largement des accords précédents et actuels, le Secrétariat a établi le modèle d'accord sur le statut des forces joint en annexe au présent rapport. Ce modèle est destiné à servir de base pour la rédaction des accords qui seront conclus entre l'Organisation des Nations Unies et chaque pays sur le territoire duquel des opérations de maintien de la paix sont déployées. Il peut donc faire l'objet des modifications convenues dans chaque cas entre les intéressés.

2. Le modèle ci-joint servira aussi de base, *mutatis mutandis*, aux accords avec les pays hôtes dans le cas d'opérations où aucun personnel militaire de l'Organisation n'est déployé.

90-25456 9446P (F)

/...

1058

A/45/594
Français
Page 2

ANNEXE

Projet de modèle d'accord sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et les pays hôtes a/

I. DEFINITIONS

1. Les définitions ci-après s'appliquent aux fins du présent Accord b/ :

II. APPLICATION DU PRESENT ACCORD

2. Sauf stipulation contraire, les dispositions du présent Accord et toute obligation contractée par [Gouvernement c/] ou tous privilèges, immunités, facilités ou concessions accordés à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ou à l'un quelconque de ses membres ne s'étendent qu'[zone d'opération ou territoire].

a/ Ce titre correspond à la terminologie employée au paragraphe 11 de la résolution 44/49 de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1989. Cette terminologie a été utilisée par commodité, mais le caractère précis de l'accord variera évidemment selon le type d'opération de maintien de la paix mise en oeuvre.

b/ Dans cette section figurera la définition des principaux termes utilisés dans l'accord, par exemple :

Les termes "Etats participants" désignent l'un quelconque des Etats qui fournissent du personnel aux éléments civils ou militaires de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies.

Le terme "Convention" désigne la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptée le 13 février 1946.

c/ Le terme Gouvernement employé dans le présent Accord sera défini comme désignant le Gouvernement du pays hôte ou l'administration qui exerce l'autorité de fait sur le territoire ou la zone d'opération en question.

/...

A/45/594
Français
Page 3

III. APPLICATION DE LA CONVENTION

3. La Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies en date du 13 février 1946 s'applique à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies sous réserve des dispositions énoncées dans le présent Accord g/.

ou

4. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies, ses biens, fonds et avoirs ainsi que ses membres, y compris le Représentant spécial/Commandant, jouissent des privilèges et immunités énoncés dans le présent Accord ainsi que de ceux prévus dans la Convention, à laquelle [pays hôte] est partie g/.

5. L'article II de la Convention, qui s'applique à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, s'applique également aux biens, fonds et avoirs des Etats participants utilisés dans le cadre de ladite opération.

IV. STATUT DE L'OPERATION DE MAINTIEN DE LA PAIX

6. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies et ses membres sont tenus de s'abstenir de tous actes ou activités incompatibles avec le caractère impartial et international de leurs fonctions ou contraires à l'esprit du présent Accord. Ils observeront intégralement les lois et règlements du pays. Le Représentant spécial/Commandant prendra toutes les dispositions voulues pour assurer le respect de ces obligations.

7. Le Gouvernement s'engage à respecter le statut exclusivement international de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies.

Drapeau des Nations Unies et identification des véhicules

8. Le Gouvernement reconnaît à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies le droit d'arborer à l'intérieur d [pays ou territoire hôte] le drapeau des Nations Unies sur les lieux de son quartier général et de ses camps ou

g/ En règle générale, les privilèges et immunités fondamentaux d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies sont énoncés dans des dispositions qui découlent de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946. Toutefois, si cette convention est entrée en vigueur à l'égard de 124 Etats Membres, un certain nombre d'Etats n'y sont pas parties; il se peut en outre que des opérations des Nations Unies supposent l'établissement de relations avec des entités autres que des Etats. En pareil cas, l'application de la Convention devra être expressément prévue dans l'Accord lui-même.

g/ Disposition à faire figurer lorsque le pays hôte est partie à ladite Convention.

/...

A/45/594
 Français
 Page 4

autres installations, ainsi que sur ses véhicules, navires, etc., conformément à la décision du Représentant spécial/Commandant. Tous autres drapeaux ou fanions ne peuvent être arborés qu'à titre exceptionnel. Dans une telle éventualité, l'opération de maintien de la paix des Nations Unies examinera avec bienveillance les observations ou demandes du Gouvernement d [pays hôte].

9. Les véhicules, navires et aéronefs de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies portent une marque d'identification distinctive des Nations Unies, dont il est donné notification au Gouvernement.

Communications

10. En matière de communications, l'opération de maintien de la paix des Nations Unies bénéficie des facilités prévues à l'article III de la Convention et, en coordination avec le Gouvernement, en fait usage dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa tâche. Les questions qui pourraient se poser en matière de communications et qui ne seraient pas expressément prévues dans le présent Accord seront traitées conformément aux dispositions pertinentes de la Convention.

11. Sous réserve des dispositions du paragraphe 10 :

a) L'opération de maintien de la paix des Nations Unies est habilitée à installer et exploiter des stations émettrices ou réceptrices de radio et des systèmes de communication par satellites afin de relier les points voulus dans le territoire d [pays ou territoire hôte] tant entre eux qu'avec les bureaux des Nations Unies dans d'autres pays, ainsi que de faire usage du réseau mondial de télécommunications des Nations Unies. Les services de télécommunications sont exploités conformément à la Convention internationale des télécommunications et du Règlement des radiocommunications, et les fréquences utilisées pour l'exploitation des stations doivent être fixées en coopération avec le Gouvernement et portées à la connaissance du Comité international d'enregistrement des fréquences par l'Organisation des Nations Unies;

b) L'opération de maintien de la paix des Nations Unies bénéficie, sur le territoire d [pays ou territoire hôte], du droit illimité de communiquer par radio (transmissions par satellites, radiotéléphones mobiles et postes portatifs incluses), téléphone, télégraphe, télécopieur ou tout autre moyen, et d'établir les facilités nécessaires pour assurer les communications considérées à l'intérieur de ses installations et entre elles, y compris la pose de câbles et de lignes terrestres et l'installation d'émetteurs, de récepteurs et de répéteurs du service fixe et du service mobile. Les fréquences radio utilisées doivent être fixées en coopération avec le Gouvernement. Il est entendu que l'interconnexion avec les réseaux locaux de télégraphie, de télex et de téléphone ne peut être établie qu'après consultation avec le Gouvernement et conformément aux arrangements pris avec lui, et que les tarifs d'utilisation desdits réseaux seront les plus favorables possible;

c) L'opération de maintien de la paix des Nations Unies peut prendre les dispositions voulues pour faire assurer par ses propres moyens le tri et l'acheminement de la correspondance privée destinée à ses membres ou envoyée par

/...

A/45/594
Français
Page 5

eux. Le Gouvernement, qui doit être informé de la nature de ces dispositions, n'entrave ni ne censure la correspondance de l'opération ou de ses membres. Au cas où les dispositions postales prises pour la correspondance privée des membres de l'opération s'étendraient à des transferts de fonds ou à l'expédition de paquets et colis, les conditions régissant ces opérations seront fixées en accord avec le Gouvernement.

Déplacements et transports

12. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies et ses membres, ainsi que ses véhicules, navires, aéronefs et matériels, jouissent de la liberté de mouvement sur tout le territoire d [pays ou territoire hôte]. En ce qui concerne les mouvements importants de personnel, de matériel ou de véhicules qui transiteraient par les aéroports ou emprunteraient les voies ferrées ou les routes utilisées pour la circulation générale à l'intérieur [pays ou territoire hôte], cette liberté sera coordonnée avec le Gouvernement. Le Gouvernement s'engage à fournir à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, lorsqu'il y aura lieu, les cartes et autres éléments d'information, concernant notamment l'emplacement des champs de mines ainsi que les autres dangers et obstacles, qui pourront être utiles pour faciliter ses mouvements.

13. L'immatriculation et les certificats exigés par le Gouvernement ne le sont pas pour les véhicules de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, y compris tous ses véhicules militaires, navires et aéronefs, étant entendu que ceux-ci doivent être couverts par l'assurance responsabilité civile requise par la législation applicable.

14. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies peut utiliser les routes, ponts, canaux et autres voies navigables, installations portuaires et aéroports sans acquitter de droits, de péages ni de taxes, y compris les droits de quai. Toutefois, elle ne réclamera pas l'exemption des droits qui correspondent en fait à la rémunération de services rendus.

Privileges et immunités de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies

15. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies, en tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, bénéficie du statut, des privilèges et des immunités des Nations Unies [prévus dans le présent Accord f/] [conformément à la Convention g/]. La disposition de l'article II de la Convention qui s'applique à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies s'applique aussi aux biens, fonds et avoirs des Etats participants utilisés à l'intérieur d [pays ou territoire hôte] en ce qui concerne les contingents nationaux affectés à l'opération, comme prévu au paragraphe 5 du présent Accord. Le Gouvernement reconnaît en particulier à l'opération le droit :

f/ Au cas où l'autre partie ne serait pas partie à la Convention.

g/ Au cas où l'autre partie serait partie à la Convention.

/...

A/45/594
Français
Page 6

a) D'importer, en franchise et sans restriction aucune, le matériel et les approvisionnements, fournitures et autres biens destinés à son usage exclusif et officiel ou à la revente dans les économats prévus ci-après;

b) De créer, entretenir et gérer, à son quartier général, dans ses camps et dans ses postes, des économats destinés à ses membres mais non au personnel recruté localement. Ces économats peuvent offrir des produits de consommation et autres articles précisés d'avance. Le Représentant spécial/Commandant prend toutes mesures nécessaires pour empêcher l'utilisation abusive de ces économats ainsi que la vente ou la revente des produits et articles en question à des tiers, et examine avec bienveillance les observations ou demandes du Gouvernement relatives au fonctionnement des économats;

c) De dédouaner, en franchise et sans restriction aucune, le matériel et les approvisionnements, fournitures et autres biens destinés à son usage exclusif et officiel ou à la revente dans les économats prévus ci-dessus;

d) De réexporter ou de céder d'une autre manière le matériel, dans la mesure où il est encore utilisable, et les approvisionnements, fournitures et autres biens inutilisés ainsi importés ou dédouanés et non transférés ou cédés d'une autre manière, à des clauses et conditions préalablement convenues, aux autorités locales compétentes d [pays ou territoire hôte] ou à une entité désignée par elles.

L'opération de maintien de la paix des Nations Unies et le Gouvernement conviendront d'une procédure mutuellement satisfaisante, notamment en matière d'écritures, pour que les opérations d'importation, de dédouanement, de transfert ou d'exportation susvisées s'accomplissent dans les meilleurs délais.

V. FACILITES

Locaux requis pour les activités opérationnelles et administratives de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies et pour le logement de ses membres

16. Le Gouvernement d [pays hôte] fournira à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, sans qu'il en coûte à celle-ci et en accord avec le Représentant spécial/Commandant les emplacements destinés au quartier général, aux camps et autres locaux nécessaires pour la conduite des activités opérationnelles et administratives de l'opération et pour le logement de ses membres. Sans préjudice du fait qu'ils demeurent territoire d [pays hôte], tous ces locaux seront inviolables et soumis à l'autorité et au contrôle exclusifs de l'Organisation des Nations Unies. Lorsque des troupes des Nations Unies partageront les quartiers du personnel militaire du pays hôte, un accès permanent, direct et immédiat à ces locaux sera garanti à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies.

17. Le Gouvernement s'engage à aider de son mieux l'opération de maintien de la paix des Nations Unies à obtenir, s'il y a lieu, l'eau, l'électricité et les autres facilités nécessaires, gratuitement ou, si cela n'est pas possible, aux tarifs les plus favorables, et, en cas d'interruption ou de menaces d'interruption du service, à faire en sorte, dans toute la mesure du possible, que les besoins de l'opération se voient assigner le même rang de priorité que ceux des services gouvernementaux

/...

A/45/594
Français
Page 7

essentiels. Lorsque l'eau, l'électricité et les autres facilités nécessaires ne sont pas fournies gratuitement, l'opération de maintien de la Force des Nations Unies s'acquittera des montants dus à ce titre sur une base à déterminer en accord avec les autorités compétentes. L'opération sera responsable de l'entretien des facilités ainsi fournies.

18. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies a le droit, le cas échéant, de produire dans ses locaux ainsi que de transporter et de distribuer, l'énergie électrique qui lui est nécessaire.

19. L'Organisation des Nations Unies est seule habilitée à autoriser des responsables gouvernementaux ou toute autre personne non membre de l'opération à pénétrer dans ces locaux.

Approvisionnement, fournitures et services et arrangements sanitaires

20. Le Gouvernement s'engage à aider de son mieux l'opération de maintien de la paix des Nations Unies à se procurer sur place le matériel et les approvisionnements, fournitures et autres biens et services nécessaires pour assurer sa subsistance et conduire ses opérations. Sur la base des observations faites et des informations fournies par le Gouvernement à cet égard, l'opération évitera que les achats effectués sur place aient un effet préjudiciable sur l'économie locale. Le Gouvernement exonérera de taxe à la vente tous les achats effectués sur place, à titre officiel, par l'opération.

21. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies et le Gouvernement collaboreront au fonctionnement des services sanitaires et se prêteront le concours le plus entier en matière d'hygiène et de santé, en particulier pour ce qui a trait à la lutte contre les maladies transmissibles, conformément aux dispositions des conventions internationales.

Recrutement de personnel local

22. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies peut recruter le personnel local dont elle a besoin. Si le Représentant spécial/commandant en fait la demande, le Gouvernement s'engage à faciliter le recrutement par l'opération d'agents locaux qualifiés et à en accélérer le processus.

Monnaie

23. Le Gouvernement s'engage à mettre à la disposition de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, contre remboursement en une devise mutuellement acceptable, les sommes [en monnaie locale] qui lui seront nécessaires, notamment pour payer la solde de ses membres, le taux de change le plus favorable à l'opération de maintien de la paix étant retenu à cet effet.

/...

A/45/594
Français
Page 8

VI. STATUT DES MEMBRES DE L'OPERATION DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Privilèges et immunités

24. Le Représentant spécial, le commandant de l'élément militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, le chef de la police civile des Nations Unies et ceux des collaborateurs de haut rang du Représentant spécial/commandant dont il peut être convenu avec le Gouvernement jouissent du statut spécifié dans les sections 19 et 27 de la Convention, dans la mesure où les privilèges et immunités visés sont ceux que le droit [interne ou international] reconnaît aux envoyés diplomatiques.

25. Les membres du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui sont affectés à l'élément civil mis au service de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies demeurent des fonctionnaires des Nations Unies jouissant des privilèges et immunités énoncés dans les articles V et VII de la Convention.

26. Les observateurs militaires, les membres de la police civile des Nations Unies et les agents civils non fonctionnaires des Nations Unies dont les noms sont communiqués à cette fin au Gouvernement par le Représentant spécial/commandant sont considérés comme des experts en mission au sens de l'article VI de la Convention.

27. Le personnel militaire des contingents nationaux affecté à l'élément militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies jouit des privilèges et immunités expressément prévus dans le présent Accord.

28. Sauf disposition contraire du présent Accord, les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies recrutés localement jouissent des immunités concernant les actes accomplis en leur qualité officielle, de l'exonération d'impôt et de l'exemption de toute obligation relative au service national prévues aux alinéas a), b) et c) de la section 18 de la Convention.

29. Les soldes et émoluments que l'Organisation des Nations Unies ou un Etat participant versent aux membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies et les revenus que ceux-ci reçoivent de sources situées à l'extérieur d [pays/territoire hôte] ne sont pas soumis à l'impôt. Les membres de l'opération sont également exonérés de tout autre impôt direct, à l'exception des taxes municipales qui frappent les services ainsi que de tous droits et frais d'enregistrement.

30. Les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ont le droit d'importer en franchise leurs effets personnels lorsqu'ils arrivent dans l [pays/territoire hôte]. Les lois et règlements d [pays/territoire hôte] relatifs aux douanes et aux changes sont applicables aux biens personnels qui ne sont pas nécessaires à ces personnes du fait de leur présence dans l [pays/territoire hôte] au service de l'opération. S'il en est averti à l'avance et par écrit, le Gouvernement accorde des facilités spéciales en vue de l'accomplissement rapide des formalités d'entrée et de sortie pour tous les membres de l'opération, y compris l'élément militaire. Nonobstant la réglementation des changes susmentionnée, les

/...

A/45/594
Français
Page 9

membres de l'opération pourront, à leur départ d [pays/territoire hôte], emporter les sommes dont le Représentant spécial/commandant aura certifié qu'elles ont été versées par l'Organisation des Nations Unies ou par un Etat participant à titre de solde et d'émoluments et constituent un reliquat raisonnable de ces fonds. Des arrangements spéciaux seront conclus en vue de mettre en oeuvre les présentes dispositions dans l'intérêt du Gouvernement et des membres de l'opération.

31. Le Représentant spécial/commandant coopère avec le Gouvernement et prête toute l'assistance en son pouvoir pour assurer le respect des lois et règlements douaniers et financiers d [pays/territoire hôte] par les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, conformément aux dispositions du présent Accord.

Entrée, séjour et départ

32. Le Représentant spécial/commandant et les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies qui reçoivent de lui des instructions à cet effet ont le droit d'entrer dans l [pays/territoire hôte], d'y séjourner et d'en repartir.

33. Le Gouvernement d [pays/territoire hôte] s'engage à faciliter l'entrée dans l [pays/territoire hôte] du Représentant spécial/commandant et des membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, ainsi que leur sortie, et est tenu au courant de ces mouvements. A cette fin, le Représentant spécial/commandant et les membres de l'opération sont dispensés des formalités de passeport et de visa, ainsi que de l'inspection et des restrictions prévues par les services d'immigration à l'entrée dans l [pays/territoire hôte] ou à la sortie. Ils ne sont pas davantage assujettis aux dispositions régissant le séjour des étrangers dans l [pays/territoire hôte], y compris en particulier les dispositions relatives à l'enregistrement, mais n'acquièrent pour autant aucun droit de résider ou d'être domiciliés en permanence dans l [pays/territoire hôte].

34. A l'entrée dans l [pays/territoire hôte] ou à la sortie, seuls les titres ci-après sont exigés des membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies : a) ordre de mission individuel ou collectif délivré par le Représentant spécial/commandant ou par les autorités compétentes de tel ou tel Etat participant, ou sous l'autorité de l'un ou des autres; b) carte d'identité personnelle délivrée conformément au paragraphe 35 du présent Accord, si ce n'est à la première entrée, pour laquelle la carte d'identité personnelle délivrée par les autorités compétentes d'un Etat participant peut tenir lieu de carte d'identité [de l'opération].

Identification

35. Le Représentant spécial/commandant délivre à chacun des membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, avant ou dès que possible après sa première entrée dans l [pays/territoire hôte], de même qu'à chacun des membres du personnel recruté localement, une carte d'identité numérotée indiquant ses nom et prénom, sa date de naissance, son titre ou son grade et le service auquel il appartient (le cas échéant), et comportant une photographie de l'intéressé. Sous réserve des dispositions du paragraphe 34 du présent Accord, ladite carte d'identité est le seul document qu'un membre de l'opération peut être tenu de produire.

/...

A/45/594
Français
Page 10

36. Les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, de même que ceux du personnel recruté localement, sont tenus de présenter, mais non de remettre, leur carte d'identité [de l'opération] à tout agent habilité du gouvernement qui en fait la demande.

Uniformes et armes

37. Dans l'exercice de leurs fonctions officielles, les membres militaires et les éléments de la police civile de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies portent l'uniforme militaire ou de police de leur pays d'origine, assorti de l'équipement réglementaire de l'ONU. Les agents du Service de sécurité de l'ONU et les fonctionnaires du Service mobile peuvent porter l'uniforme des Nations Unies. En d'autres circonstances, le Représentant spécial peut les autoriser à porter des tenues civiles. Les membres militaires de l'opération et les membres de son élément de police civile, de même que les agents du Service de sécurité de l'ONU désignés par le Représentant spécial/Commandant peuvent détenir et porter des armes dans l'exercice de leurs fonctions, conformément au règlement qui leur est applicable.

Permis et autorisation

38. Le Gouvernement convient de reconnaître, sans qu'il doive être acquitté de taxe ou de redevance à ce titre, la validité d'un permis ou d'une autorisation délivrés par le Représentant spécial/Commandant à l'un quelconque des membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies (membres du personnel recruté localement compris), et habilitant l'intéressé à utiliser du matériel de transport ou de communication de l'opération ou à exercer une profession ou un métier quels qu'ils soient dans le cadre du fonctionnement de l'opération, étant entendu qu'aucun permis de conduire un véhicule ou de piloter un aéronef ne sera délivré à quiconque n'est pas déjà en possession du permis voulu, en cours de validité.

39. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 37, le Gouvernement convient en outre de reconnaître, sans qu'il doive être acquitté de taxe ou de redevance à ce titre, la validité d'un permis ou d'une autorisation délivrés par le Représentant spécial/Commandant à l'un quelconque des membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, et habilitant l'intéressé à porter ou à utiliser des armes à feu ou des munitions dans le cadre du fonctionnement de l'opération.

Police militaire, arrestation et remise des personnes arrêtées et assistance mutuelle

40. Le Représentant spécial/Commandant prend toutes les mesures utiles pour assurer le maintien de l'ordre et de la discipline parmi les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ainsi que parmi le personnel recruté localement. A cette fin, des effectifs désignés par lui assurent la police dans les locaux de l'opération et dans les zones où ses membres sont déployés. De tels effectifs ne peuvent être mis en place ailleurs qu'en vertu d'arrangements conclus avec le Gouvernement et en liaison avec lui dans la mesure où le Représentant spécial/Commandant le juge nécessaire pour maintenir l'ordre et la discipline parmi les membres de l'opération.

/...

A/45/594
Français
Page 11

41. La police militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies a le droit de mettre en état d'arrestation les membres militaires de l'opération. Les militaires arrêtés en dehors de la zone où est déployé leur contingent sont conduits auprès du commandant de celui-ci afin qu'il prenne les mesures disciplinaires qui s'imposent. Le personnel visé au paragraphe 40 ci-dessus peut également mettre en état d'arrestation toute autre personne qui commet une infraction dans les locaux de l'opération. Il la remet sans retard à l'autorité compétente du Gouvernement la plus proche, pour que les mesures voulues soient prises en ce qui concerne l'infraction commise ou les troubles causés dans lesdits locaux.

42. Sous réserve des dispositions des paragraphes 24 et 26, les autorités du Gouvernement peuvent mettre en état d'arrestation tout membre de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies :

a) A la demande du Représentant spécial/Commandant; ou

b) Lorsque l'intéressé est appréhendé au moment où il commet ou tente de commettre une infraction. L'intéressé est remis sans retard, en même temps que toutes armes ou tous autres objets saisis, au représentant compétent de l'opération le plus proche, après quoi les dispositions du paragraphe 47 sont applicables mutatis mutandis.

43. Lorsqu'une personne est mise en état d'arrestation en vertu du paragraphe 41 ou de l'alinéa b) du paragraphe 42, l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ou le Gouvernement, selon le cas, peuvent procéder à un interrogatoire préliminaire mais ne doivent pas retarder la remise de l'intéressé. Après celle-ci, l'intéressé peut, sur demande, être mis à la disposition de l'autorité qui a procédé à l'arrestation, pour subir de nouveaux interrogatoires.

44. L'opération de maintien de la paix des Nations Unies et le Gouvernement se prêtent mutuellement assistance pour la conduite de toutes enquêtes nécessaires concernant les infractions contre les intérêts de l'un ou de l'autre, ou des deux, pour la production des témoins et pour la recherche et la production de preuves, y compris la saisie, et, s'il y a lieu, la remise de pièces et objets se rapportant à l'infraction. La remise des pièces et objets saisis peut toutefois être subordonnée à leur restitution dans un délai déterminé par l'autorité qui procède à cette remise. Chacune des deux autorités notifie à l'autre la décision intervenue dans toute affaire dont l'issue peut intéresser cette autre autorité, ou qui a donné lieu à la remise de personnes arrêtées, conformément aux dispositions des paragraphes 41 à 43.

45. Le Gouvernement se charge des poursuites contre les personnes relevant de sa juridiction pénale et accusées d'avoir commis, à l'égard de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ou de ses membres, des actes qui les auraient exposés à des poursuites s'ils avaient été commis à l'égard des forces du Gouvernement.

/...

A/45/594
 Français
 Page 12

Juridiction

46. Tous les membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, y compris le personnel recruté localement, jouissent de l'immunité de juridiction pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles (y compris leurs paroles et écrits). Cette immunité continuera d'avoir effet même lorsqu'ils ne seront plus membres de l'opération ou employés par elle et après que les autres dispositions du présent Accord auront expiré.

47. S'il estime qu'un membre de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies a commis une infraction pénale, le Gouvernement en informe le Représentant spécial/Commandant dans les meilleurs délais et lui présente tout élément de preuve en sa possession. Sous réserve des dispositions du paragraphe 24 :

a) Si l'accusé est membre de l'élément civil ou membre civil de l'élément militaire, le Représentant spécial/Commandant procède à tout complément d'enquête nécessaire et le Gouvernement et lui-même décident d'un commun accord si des poursuites pénales doivent être intentées contre l'intéressé. Faute d'un tel accord, la question sera réglée comme prévu au paragraphe 53 du présent Accord;

b) Les membres militaires de l'élément militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies sont soumis à la juridiction exclusive de l'Etat participant dont ils sont ressortissants pour toute infraction pénale qu'ils pourraient commettre dans le [pays/territoire hôte].

48. Le Secrétaire général obtiendra des gouvernements des pays participants l'assurance qu'ils sont disposés à exercer leur juridiction à l'égard des crimes ou délits que pourraient commettre les membres de leur contingent servant avec l'opération de maintien de la paix des Nations Unies h/.

49. Si une action civile est intentée contre un membre de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies devant un tribunal du [pays/territoire hôte], notification en est faite immédiatement au Représentant spécial/Commandant, qui fait savoir au tribunal si l'affaire a trait ou non aux fonctions officielles de l'intéressé :

a) Si le Représentant spécial/Commandant certifie que l'affaire a trait aux fonctions officielles de l'intéressé, il est mis fin à l'instance et les dispositions du paragraphe 51 du présent Accord sont applicables;

h/ Cette disposition a été insérée dans le modèle d'accord par souci d'exhaustivité, mais elle peut tout aussi bien figurer dans un mémorandum d'accord, où figurent généralement des éclaircissements, précisant les termes de l'accord conclu.

/...

A/45/594
Français
Page 13

b) Si le Représentant spécial/Commandant certifie que l'affaire n'a pas trait aux fonctions officielles de l'intéressé, l'instance suit son cours. Si le Représentant spécial/Commandant certifie qu'un membre de l'opération n'est pas en mesure, par suite soit de ses fonctions officielles, soit d'une absence régulière, de défendre ses intérêts, le tribunal, sur la demande de l'intéressé, suspend la procédure jusqu'à la fin de l'indisponibilité, mais pour une période n'excédant pas 90 jours. Les biens d'un membre de l'opération ne peuvent être saisis en exécution d'une décision de justice si le Représentant spécial/Commandant certifie qu'ils sont nécessaires à l'intéressé pour l'exercice de ses fonctions officielles. La liberté individuelle d'un membre de l'opération ne peut faire l'objet d'aucune restriction à l'occasion d'une affaire civile, que ce soit pour exécuter une décision de justice, pour obliger à faire une révélation sous la foi du serment ou pour toute autre raison.

Décès de membres de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies

50. Le Représentant spécial/Commandant a le droit de prendre les dispositions voulues en ce qui concerne la dépouille d'un membre de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies décédé dans le [pays/territoire hôte] ainsi qu'en ce qui concerne les effets de celui-ci se trouvant dans le [pays/territoire hôte], conformément aux pratiques de l'Organisation des Nations Unies en la matière.

VII. REGLEMENT DES DIFFERENDS

51. Sauf disposition contraire du paragraphe 53, une commission permanente des réclamations créée à cet effet statue sur tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé auquel l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ou l'un de ses membres est partie et à l'égard duquel les tribunaux d [pays/territoire hôte] n'ont pas compétence en raison d'une disposition du présent Accord. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement nomment chacun un des membres de la commission; le président est désigné d'un commun accord par le Secrétaire général et le Gouvernement. Si ces derniers ne se sont pas entendus sur la nomination du président dans un délai de 30 jours à compter de la nomination du premier membre de la commission, le Président de la Cour internationale de Justice peut, à la demande du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou du Gouvernement, nommer le président. Toute vacance à la commission est pourvue selon la méthode prévue pour la nomination initiale, le délai de 30 jours prescrit ci-dessus commençant à courir à la date de vacance de la présidence. La commission définit ses propres procédures, étant entendu que deux membres, quels qu'ils soient, constituent le quorum dans tous les cas (sauf pendant les 30 jours qui suivent la survenance d'une vacance) et que toutes les décisions nécessitent l'approbation de deux membres. Les sentences de la commission ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire, à moins que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement n'autorisent à en faire appel devant un tribunal constitué conformément au paragraphe 53. Les sentences de la commission sont notifiées aux parties et, si elles sont rendues contre un membre de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, le Représentant spécial/Commandant ou le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies n'épargne aucun effort pour en assurer l'exécution.

/...

A/45/594
Français
Page 14

52. Tout différend relatif aux conditions d'emploi et de travail du personnel recruté localement sera réglé suivant les procédures administratives que fixera le Représentant spécial/Commandant.

53. Tout autre différend entre l'opération de maintien de la paix des Nations Unies et le Gouvernement, et tout appel de la sentence rendue par la commission des réclamations créée conformément au paragraphe 51 qu'ils décident l'un et l'autre d'autoriser, sont soumis à un tribunal composé de trois arbitres, à moins que les parties n'en décident autrement. Les dispositions relatives à la constitution de la commission des réclamations ainsi qu'à ses procédures s'appliquent, *mutatis mutandis*, à la constitution et aux procédures du tribunal. Les décisions du tribunal ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire pour les deux parties.

54. Toute contestation entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement d [pays/territoire hôte] portant sur l'interprétation ou l'application des présentes dispositions et soulevant une question de principe concernant la Convention sera soumise à la procédure prévue à la section 30 de la Convention *i*/.

VIII. AVENANTS

55. Le Représentant spécial/Commandant et le Gouvernement peuvent conclure des avenants au présent Accord.

IX. LIAISON

56. Le Représentant spécial/Commandant et le Gouvernement prennent des mesures propres à assurer entre eux une liaison étroite à tous les niveaux voulus.

X. DISPOSITIONS DIVERSES

57. Le Gouvernement sera responsable en dernier ressort de l'octroi et de la mise en oeuvre par les autorités locales compétentes d [pays/territoire hôte] des privilèges, immunités et droits conférés par le présent Accord à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, ainsi que des facilités que le [pays/territoire hôte] s'engage à lui fournir à ce titre.

58. Le présent Accord est conclu à seule fin de faciliter l'application de la résolution [numéro et date de la résolution] du Conseil de sécurité/de l'Assemblée générale et n'affecte en rien les positions respectives des parties concernant le statut d [territoire] *j*/.

59. Le présent Accord entrera en vigueur...

i/ Si l'autre partie au présent Accord est partie à la Convention.

j/ Cette disposition n'est insérée dans un accord que si elle est pertinente.

/...

A/45/594
Français
Page 15

60. Le présent Accord restera en vigueur jusqu'au départ d [pays/territoire hôte] de l'élément final de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, à l'exception :

a) Des dispositions des paragraphes 46 et 53 [et 54] k/, qui resteront en vigueur;

b) Des dispositions du paragraphe 51, qui resteront en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur toutes les réclamations dont l'objet est antérieur à l'expiration du présent Accord et qui auront été soumises avant ladite expiration ou dans les trois mois suivant celle-ci.

k/ Voir note i/.

ANNEXE 2 : Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies (dit « rapport Zeid »), Doc. NU A/59/710 (2005)

Nations Unies

A/59/710



Assemblée générale

Distr. générale
24 mars 2005
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 77 de l'ordre du jour

**Étude d'ensemble de toute la question
des opérations de maintien de la paix
sous tous leurs aspects**

Lettre datée du 24 mars 2005, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général

Depuis des décennies, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies apportent la paix et la stabilité à des pays qui sortent de la guerre. Les femmes et les hommes qui se mettent au service de la bannière bleue le font dans des conditions difficiles et souvent dangereuses. L'histoire du maintien de la paix est celle d'une grande œuvre collective et de sacrifices personnels.

Toutefois, ce tableau exemplaire a été terni par le comportement scandaleux de quelques individus. En particulier, les révélations, en 2004, d'exploitation et d'abus sexuels imputables à un nombre substantiel de personnels de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo ont gravement porté atteinte à l'image du maintien de la paix. Des actes aussi odieux violent l'obligation fondamentale de prudence et de diligence à laquelle tous les personnels de maintien de la paix des Nations Unies sont tenus envers la population locale qu'ils ont pour mission de servir.

Lorsque les allégations contre des personnels de maintien de la paix en République démocratique du Congo ont fait surface, il est clairement apparu que les mesures actuellement en place pour combattre l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix étaient manifestement insuffisantes et qu'un changement d'approche fondamental était nécessaire. J'ai entrepris un processus d'examen afin de déterminer la nature et l'étendue du problème et de le résoudre. Dans un premier temps, en juillet 2004, j'ai invité S. A. R. le Prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Représentant permanent de la Jordanie, à me servir de conseiller et à m'aider à chercher les moyens de résoudre le problème de l'exploitation et des abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. En tant que Représentant permanent d'un important pays fournisseur de contingents militaires et de police et ancien membre de la composante civile d'opérations de maintien de la paix, le Prince Zeid était particulièrement bien placé pour comprendre le problème et suggérer des solutions. Lorsque, dans son rapport de 2005 (A/59/19), le Comité spécial des opérations de maintien de la paix m'a prié de

05-24791 (F) 220305 230305



présenter un rapport complet comprenant des recommandations sur la question de l'exploitation et des abus sexuels imputables aux personnels de maintien de la paix des Nations Unies, c'est donc au Prince Zeid que j'ai demandé de l'établir. C'est ce rapport que je vous présente maintenant. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir le faire distribuer aux membres de l'Assemblée générale.

Le rapport dont vous êtes saisi est la première analyse approfondie du problème de l'exploitation et des abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. Il contient des recommandations audacieuses adressées à la fois au Secrétariat et aux États Membres. Pour la formulation de ces recommandations, le Prince Zeid s'est appuyé sur les nombreuses consultations qu'il a eues avec des fonctionnaires du Secrétariat et des représentants des pays fournisseurs de contingents militaires et de police qui mettent à disposition le plus grand nombre de militaires et de policiers, ainsi que sur les observations qu'il a pu faire lorsqu'il s'est rendu auprès de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo du 24 octobre au 3 novembre 2004.

J'estime que l'analyse du Prince Zeid rend compte de façon équitable et honnête d'un grave problème. Je souscris pleinement à toutes les recommandations portant sur les quatre grands thèmes du rapport :

- Les règles actuelles établissant les normes de conduite;
- Les enquêtes;
- La responsabilité de l'Organisation et des personnels d'encadrement civils et militaires;
- La responsabilité disciplinaire, pécuniaire et pénale individuelle.

Résoudre le problème de l'exploitation et des abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies est la responsabilité commune de l'Organisation et des États Membres, et seule une action résolue de la part à la fois du Secrétariat et des États Membres permettra d'y arriver. Il nous faudra travailler en étroite coopération et trouver ensemble des moyens novateurs pour progresser. Je m'engage à faire tout mon possible pour appliquer les réformes nécessaires qui sont de mon ressort, ce qui ira bien au-delà des mesures initiales qui ont été prises pour mieux faire connaître les normes de conduite des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix et les faire respecter. Je demande également aux États Membres de faire preuve de détermination et de fournir sans retard au Secrétariat et aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies les ressources nécessaires pour mettre en place les importantes réformes requises.

L'application des recommandations énoncées dans le rapport rendra les opérations de maintien de la paix mieux à même de promouvoir une plus grande généralisation de la bonne conduite et de la discipline, et de mieux responsabiliser les personnels d'encadrement civils et militaires dans ce domaine. Le problème de l'exploitation et des abus sexuels n'étant pas limité aux opérations de maintien de la paix, le rapport offre également de nombreuses idées novatrices qui pourraient être applicables au reste du système des Nations Unies.

Le maintien de la paix dans les opérations des Nations Unies est une noble vocation qui fait partie intégrante de l'action mondiale visant à maintenir la paix et la sécurité. Il faudra commencer par éliminer l'exploitation et les abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix, puis empêcher que le problème

A/59/710

ne se repose. Je voudrais adresser au Prince Zeid mes sincères remerciements et lui donner l'assurance de ma gratitude pour avoir élaboré ce rapport, qui, j'en suis certain, donnera le coup d'envoi à un processus de réforme qui permettra d'atteindre cet objectif.

(Signé) Kofi **Annan**

Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé		5
I. Le problème replacé dans son contexte	1–13	9
II. Les règles	14–27	13
Le problème	14	13
Récapitulation du statut et des règles de conduite des personnels de maintien de la paix	15–22	13
Recommandations	23–27	15
III. L'enquête	28–36	17
Le problème	28–30	17
Recommandations	31–36	18
IV. Responsabilité de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire	37–65	20
Le problème	37	20
Recommandations	38–65	20
V. Suites disciplinaires et responsabilité pécuniaire et pénale individuelle	66–93	28
Le problème	66–67	28
Recommandations	68–93	29
VI. Conclusion	94–95	36
 Annexe		
Personnel des opérations et missions de maintien de la paix des Nations Unies : statut, règles de conduite et règles disciplinaires		38
Personnel de l'ONU	A.1–A.13	38
Personnel de la police civile des Nations Unies et observateurs militaires	A.14–A.26	42
Soldats des contingents nationaux	A.27–A.35	45
Volontaires des Nations Unies	A.36–A.39	47
Consultants et vacataires	A.40–A.43	48

Résumé

La première partie du rapport retrace l'historique du problème de l'exploitation et des abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix. Après avoir évoqué ses principales causes et ses effets sur les victimes, elle décrit les difficultés rencontrées pour prendre des mesures contre les auteurs présumés. Le rapport affirme qu'il est temps que l'Organisation des Nations Unies prenne des mesures effectives pour mettre un terme à l'exploitation et aux abus sexuels.

Le problème de l'exploitation et des abus sexuels est traité essentiellement sous quatre angles : les règles de l'Organisation sur le sujet (deuxième partie); les procédures d'enquête de l'Organisation (troisième partie); la responsabilité civile de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire, qui sont tenues de prendre des mesures effectives pour combattre l'exploitation et les abus sexuels, et la responsabilité personnelle de ceux qui enfreignent les règles de l'Organisation (quatrième partie); la responsabilité pénale (cinquième partie).

Les règles de l'Organisation. Il est relevé dans la deuxième partie que les difficultés rencontrées face à l'exploitation et aux abus sexuels sont aggravées par le fait qu'une opération de maintien de la paix peut comporter jusqu'à cinq catégories de personnel, régies par des règles différentes qui sont brièvement décrites (voir l'annexe pour une description plus détaillée). En particulier, les pays fournisseurs de contingents sont responsables du comportement et de la discipline de leurs troupes. L'Assemblée générale devrait appliquer les règles énoncées dans la circulaire du Secrétaire général relative aux dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (ST/SGB/2003/13) à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix des Nations Unies : police civile; observateurs militaires; membres des contingents nationaux; Volontaires des Nations Unies; consultants et vacataires. En outre, l'Assemblée devrait décider que ces normes, ainsi que celles énoncées dans les publications intitulées « Code de conduite du Casque bleu : Dix règles » et « Nous, soldats de la paix », doivent être incorporées dans tout mémorandum d'accord conclu par l'Organisation avec tout pays fournisseur de contingents et que ces pays sont tenus de faire en sorte qu'elles lient les militaires de leurs contingents. Ces règles devraient être aisément consultables par tous les membres des missions de maintien de la paix et être publiées sous forme de fiches distribuées aux contingents; enfin, les pays fournisseurs de contingents et le Secrétaire général devraient coopérer afin d'en assurer la publication, sans frais pour l'ONU, dans la langue des contingents.

Les enquêtes de l'Organisation. Il est souligné dans la troisième partie que des compétences spécialisées sont nécessaires pour les enquêtes sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels. La création d'un mécanisme d'enquête permanent composé de spécialistes qui seront chargés d'enquêter sur les cas complexes de faute grave, y compris l'exploitation et les abus sexuels, est recommandée. De plus, un spécialiste du droit militaire, de préférence un procureur, du pays concerné, devrait participer à toute enquête concernant des membres du contingent que celui-ci a fourni, afin de veiller à ce que les éléments de preuve soient recueillis d'une façon compatible avec le droit interne du pays en question de sorte qu'une procédure puisse être intentée s'il apparaît qu'il y a eu faute. Il est également recommandé que le mémorandum d'accord exige que le pays ayant fourni le contingent communique

les informations issues de toute enquête menée sur l'incident par le contingent lui-même. Les pays fournisseurs de contingents devraient tenir des cours martiales sur place car cela faciliterait l'accès aux témoins et aux éléments de preuve dans la zone de la mission. Les pays fournisseurs de contingents dont la législation n'autorise pas la tenue de cours martiales sur place devraient envisager de la réformer.

Responsabilité de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire. La partie IV du rapport examine la responsabilité de l'Organisation pour les opérations de maintien de la paix et l'obligation qui incombe donc à celle-ci de prendre des mesures raisonnables pour chercher à éliminer le problème de l'exploitation et des abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. Est également examinée la responsabilité des hiérarchies civile et militaire en ce qui concerne l'application des programmes et politiques adoptés par l'Organisation.

La responsabilité de l'Organisation. Une série de mesures est recommandée pour contribuer à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les missions de maintien de la paix, dont une sérieuse formation, un programme efficace d'ouverture à la population locale, un système de collecte des données permettant de suivre le déroulement des enquêtes et les mesures prises en réponse aux allégations d'exploitation et d'abus sexuels, et la création de quelques postes à plein temps au Siège et sur le terrain pour coordonner l'action des missions sur ces questions. Est également recommandée la prise de mesures spécifiques à chaque mission pour s'attaquer au problème ainsi que de mesures destinées à rendre la vie moins difficile pour le personnel des missions. Il est en outre recommandé qu'une assistance de base soit apportée par l'Organisation des Nations Unies aux victimes présumées.

La responsabilité des hiérarchies civile et militaire. Il est recommandé que les mesures visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels soient intégrées aux objectifs fixés aux fins de la notation et de l'évaluation des personnels d'encadrement civils et militaires. En outre, ces personnels devraient être notés en fonction de la réalisation effective de ces objectifs. Des recommandations analogues sont faites concernant la notation et l'évaluation par le commandant de la force des commandants des contingents et des officiers supérieurs. Les personnels d'encadrement civils et militaires qui prennent des mesures effectives pour résoudre le problème et qui font en sorte que les allégations d'exploitation et d'abus sexuels donnent lieu aux enquêtes voulues doivent être récompensés. Ceux qui échouent doivent être révoqués.

Suites disciplinaires et responsabilité pécuniaire et pénale individuelle. La section V du rapport traite de la responsabilité individuelle en cas de violation des règles édictées par l'ONU interdisant l'exploitation et les abus sexuels.

Suites disciplinaires. Il est recommandé que des sanctions sévères soient prises contre les membres des missions de maintien de la paix des Nations Unies qui enfreignent les règles de l'Organisation interdisant l'exploitation et les abus sexuels. L'Assemblée générale devrait définir l'exploitation et les abus sexuels comme constituant des fautes graves au sens du Statut du personnel, pour bien marquer que les États Membres ne sauraient tolérer de tels actes. Elle devrait aussi demander au Secrétaire général d'instituer pour ces infractions une procédure accélérée prévoyant la suspension sans traitement, lorsqu'il y a lieu. Il est recommandé en outre que le modèle de mémorandum d'accord entre l'ONU et les pays qui fournissent des

contingents prévoit que chacun de ces pays s'engage à saisir ses autorités civiles ou militaires compétentes, pour d'éventuelles poursuites, conformément à son droit interne, si une enquête menée avec sa participation par le Département des opérations de maintien de la paix révèle qu'un membre de son contingent s'est livré à des actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels, et à informer le Secrétaire général des suites de l'affaire.

Responsabilité pécuniaire individuelle. Il est recommandé que les membres des missions de maintien de la paix des Nations Unies qui se livreraient à l'exploitation ou à des abus sexuels soient tenus pécuniairement responsables du préjudice subi par les victimes. Il est recommandé en particulier que l'Assemblée générale autorise le Secrétaire général à ordonner, lorsqu'il y a lieu, des tests d'ADN et autres tests d'identification pour établir la paternité des enfants dont il est allégué qu'ils ont été conçus par des membres d'une mission de maintien de la paix, afin que les responsables puissent être mis dans l'obligation de participer aux frais d'entretien de ces enfants.

Responsabilité pénale des soldats des contingents nationaux. Le modèle de mémorandum d'accord devrait prévoir expressément qu'un pays qui fournit un contingent doit faire en sorte que les membres de celui-ci soient tenus d'observer la législation locale. Le modèle d'accord sur le statut des forces présume que le Secrétaire général obtiendra de chaque État qui propose de fournir un contingent l'assurance formelle qu'il exercera sa juridiction pénale sur les membres de celui-ci en contrepartie de l'immunité qui leur sera accordée par l'État hôte en vertu de l'accord sur le statut des forces, mais en fait cette assurance n'est plus exigée par une clause expresse. Cette clause devrait être réintroduite dans le modèle de mémorandum d'accord, afin qu'un pays qui fournit un contingent soit juridiquement tenu de considérer comme pouvant donner lieu à des poursuites les actes commis par des membres de son contingent qui relèvent de l'exploitation ou des abus sexuels et sont qualifiés d'infractions par sa législation ou celle de l'État hôte. Le modèle de mémorandum d'accord devrait en outre prévoir qu'un État qui fournit un contingent a l'obligation de rendre compte des mesures qu'il prend pour donner suite à une affaire qui lui est déférée à l'issue d'une enquête menée par l'ONU avec sa participation. L'Assemblée générale est invitée à décider que dorénavant, l'une des conditions nécessaires de l'acceptation de l'offre faite par un pays de fournir un contingent pour une opération de maintien de la paix sera qu'il s'engage à assumer ces obligations.

Responsabilité pénale des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission. Les fondateurs de l'Organisation n'entendaient pas que les fonctionnaires (les membres du personnel de l'ONU ont le statut de fonctionnaires) et les experts en mission (les officiers de la police civile et les observateurs militaires ont le statut d'experts en mission) excipent de leurs privilèges et immunités pour se soustraire à des poursuites pénales devant des tribunaux nationaux pour les infractions qu'ils commettent sur le territoire d'un État où se déroule une opération des Nations Unies. Toutefois, il n'est pas toujours possible de lever l'immunité de juridiction des intéressés du fait que dans certains des pays où se déroulent des opérations de maintien de la paix, les institutions judiciaires ne fonctionnent plus. En pareil cas, des poursuites contre un fonctionnaire ou un expert en mission dont il est allégué qu'il a commis des infractions sur le territoire de l'État hôte ne sont possibles que si

A/59/710

l'État dont il a la nationalité a conféré à ses tribunaux la compétence extraterritoriale requise et si lesdits tribunaux peuvent en l'espèce exercer effectivement cette compétence. Les cas où ces conditions sont réunies semblent être l'exception plutôt que la règle. Il est donc recommandé que le Secrétaire général constitue un groupe d'experts chargé de le conseiller sur la possibilité de rédiger un instrument international ou d'utiliser d'autres moyens pour faire en sorte que le personnel des Nations Unies s'expose à des poursuites pénales pour les actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels et répondant à la qualification d'infractions. Si le groupe retenait la possibilité de rédiger un instrument international, l'Assemblée générale pourrait renvoyer la question soit à la Sixième Commission, soit à une commission ad hoc qu'elle chargerait tout spécialement de la rédaction de cet instrument.

I. Le problème replacé dans son contexte

1. Le maintien de la paix par les Nations Unies a été conçu peu après la création de l'Organisation pour surveiller les cessez-le-feu et l'application des accords de paix, tout d'abord en ayant recours à des observateurs non armés puis, à partir de 1956 également, à des bataillons armés. En 1960, avec la création de l'Opération des Nations Unies au Congo, le maintien de la paix par les Nations Unies a considérablement évolué, passant de la simple surveillance à la fourniture d'une large gamme d'assistance technique à un État ayant désespérément besoin d'un soutien. Cette forme de maintien de la paix pluridimensionnelle a marqué un tournant pour l'Organisation. Mais les efforts consentis au Congo étaient tellement énormes qu'il a fallu attendre 1989, avec la formation du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie, pour que ce type de maintien de la paix soit de nouveau pratiqué. Par la suite, la majorité des opérations de maintien de la paix des Nations Unies mises sur pied par le Conseil de sécurité ont exécuté diverses tâches en sus de la surveillance.

2. L'un des thèmes récurrents dans l'histoire de l'Organisation est la mesure dans laquelle les personnels de maintien de la paix, se laissant abuser par des conditions qui, au quotidien, peuvent sembler rassurantes, ont souvent du mal à réaliser les risques auxquels ils sont exposés. En d'autres termes, ces personnels croient souvent qu'une situation qui est loin d'être normale l'est. Et c'est cette incapacité, pour bon nombre d'entre eux, de réaliser la mesure dans laquelle la société est traumatisée et vulnérable qui est à l'origine de bien des problèmes dont il est question dans le présent rapport. Le maintien de la paix est – et sera toujours – dangereux, difficile et exceptionnel, et aucun participant ne devrait présumer qu'il se trouve dans une situation « normale ».

3. Les Nations Unies peuvent s'enorgueillir d'avoir aidé, grâce à leurs missions de maintien de la paix, de nombreux États et de nombreux peuples à émerger d'un conflit avec l'espoir d'un avenir meilleur. De nombreux personnels de maintien de la paix ont donné leur vie pour réaliser cet objectif, et leur action et leurs sacrifices ne doivent pas être oubliés. Mais malgré le rôle remarquable que les personnels de maintien de la paix des Nations Unies ont joué au cours du dernier demi-siècle, il y en aura malheureusement toujours pour enfreindre les codes de conduite et jeter ainsi le discrédit sur ceux qui ont donné leur vie pour la cause de la paix. L'exploitation et les abus sexuels par des militaires, des policiers civils et des personnels civils de maintien de la paix ne sont pas un nouveau phénomène. De tels agissements englobent une large gamme de comportements allant de la violation des normes de conduite édictées par l'Organisation, telles que la sollicitation de prostituées adultes, qui peut être légale dans certains pays, à des actes qui seraient considérés, dans n'importe quel pays, comme une infraction pénale, tels que le viol et la pédophilie. Outre l'Organisation des Nations Unies, les médias et des organisations de défense des droits de l'homme, en particulier, ont dénoncé des faits d'exploitation et d'abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix dans des opérations allant de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, au début des années 90, au Cambodge et au Timor-Leste, au début et à la fin des années 90, en Afrique de l'Ouest en 2002 et en République démocratique du Congo en 2004.

4. Le 15 avril 2003, après avoir examiné le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels en Afrique de l'Ouest (A/57/465), l'Assemblée générale a adopté la résolution 57/306, dans

laquelle elle a prié le Secrétaire général de prendre des mesures en vue de prévenir l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations humanitaires et de maintien de la paix. Elle a demandé au Secrétaire général et aux pays fournisseurs de contingents de faire en sorte que tous les personnels auteurs de tels actes aient à en répondre. Le 15 octobre 2003, le Secrétaire général a promulgué des règles détaillées interdisant l'exploitation et les abus sexuels qui lient tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, quel que soit leur type de nomination (ST/SGB/2003/13).

5. À la section 1 de la circulaire, l'« exploitation sexuelle » est définie comme « le fait d'abuser ou de tenter d'abuser d'un état de vulnérabilité, d'un rapport de force inégal ou de rapports de confiance à des fins sexuelles, y compris, mais non exclusivement, en vue d'en tirer un avantage pécuniaire, social ou politique ». Quant à l'« abus sexuel », il est défini comme « toute atteinte sexuelle commise avec force, contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, la menace d'une telle atteinte constituant aussi l'abus sexuel ».

6. La prostitution et les autres formes d'exploitation sexuelle dans le cadre d'une mission de maintien de la paix sont particulièrement choquantes car l'Organisation des Nations Unies a reçu pour mandat d'intervenir auprès d'une société brisée pour l'aider, et non pas pour trahir la confiance placée en elle par la population locale. De plus, l'Organisation ne devrait en aucune façon accroître les souffrances des couches vulnérables de la population, qui a souvent subi les effets dévastateurs de la guerre ou d'un conflit civil. Par exemple, en République démocratique du Congo, il semblerait que l'exploitation et les abus sexuels se traduisent essentiellement par l'échange de faveurs sexuelles contre de l'argent (en moyenne 1 à 3 dollars par rapport), de la nourriture (consommée immédiatement ou troquée ultérieurement), ou des emplois (en particulier de journalier). Certaines jeunes filles avec lesquelles je me suis entretenu en République démocratique du Congo ont parlé de « viol déguisé en prostitution », voulant dire par là qu'elles avaient été violées et qu'on leur avait par la suite donné de l'argent ou de la nourriture pour conférer au viol l'apparence d'un rapport consensuel. Une fois que des jeunes filles sont placées dans une telle situation, il se crée un rapport de dépendance qui tend à les enfoncer toujours plus profondément dans la prostitution, avec son cortège de violence, de désespoir, de maladie et de dépendance toujours plus forte. L'une des conséquences de l'exploitation et des abus sexuels est la présence de « bébés du maintien de la paix » abandonnés, à savoir d'enfants conçus et abandonnés par des personnels de maintien de la paix. En l'absence d'un appareil judiciaire opérationnel, la protection accordée aux citoyens de la plupart des pays contre ce type d'abus fait défaut. Cette conjonction de facteurs fait que les personnels de maintien de la paix sont d'autant plus tenus de faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité, comme l'exige du personnel des Nations Unies le paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte.

7. Le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué avoir en 2003 enquêté sur des allégations d'exploitation et d'abus sexuels portées contre cinq fonctionnaires et 19 militaires (A/58/777, par. 3). Le Secrétaire général a noté que le Secrétariat était conscient que les informations recueillies sur des cas d'exploitation et d'abus sexuels commis par des personnels rattachés à l'Organisation des Nations Unies ne reflétaient pas nécessairement la véritable étendue de ces faits déplorables, que les procédures de recours et les mécanismes d'assistance aux victimes n'étaient pas encore au point, et que des efforts considérables devraient être entrepris pour

mettre en place un système afin que les fautes de ce type soient systématiquement signalées et qu'il soit effectivement donné suite aux signalements (ibid., par. 4).

8. À la suite des améliorations apportées au mécanisme de plainte de l'Organisation, le nombre d'allégations dirigées contre des personnels de maintien de la paix qui ont été reçues a considérablement augmenté. Entre mai et septembre 2004, la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) a reçu 72 allégations d'exploitation et d'abus sexuels (68 portées contre des militaires et 4 contre des personnels civils) qui ont par la suite fait l'objet d'une enquête du Bureau des services de contrôle interne¹. Face à cette multiplication des affaires, le Secrétaire général m'a invité à l'aider à déterminer la nature et l'étendue du problème de l'exploitation et des abus sexuels dans les missions de maintien de la paix. En octobre 2004, je me suis rendu en République démocratique du Congo, en particulier à Bunia, et j'ai pu constater que l'exploitation et les abus sexuels étaient répandus et étaient le fait à la fois de civils et de personnels en uniforme. L'exploitation et les abus sexuels paraissaient être bien ancrés, ce qui montrait l'insuffisance des mesures actuellement en place pour combattre le problème dans les opérations de maintien de la paix.

9. En 2004, le Département des opérations de maintien de la paix a reçu 16 allégations portées contre des civils, 9 contre des policiers civils et 80 contre des militaires, soit 105 allégations au total. La majorité des allégations portaient sur des rapports sexuels avec des mineurs de moins de 18 ans (45 %) et avec des prostituées adultes (31 %). Les allégations de viol et d'agression sexuelle représentaient respectivement 13 % et 5 % du total. Les 6 % restants portaient sur d'autres formes d'exploitation et d'abus sexuels définis dans la circulaire du Secrétaire général de 2003.

10. L'exploitation et les abus sexuels ternissent l'image et portent atteinte à la crédibilité d'une opération de maintien de la paix et sèment dans l'esprit de la population locale le doute quant à l'impartialité de celle-ci, ce qui à son tour peut très bien entraver l'exécution de son mandat. La mauvaise discipline engendrée par l'exploitation et les abus sexuels compromet aussi l'efficacité de l'opération de maintien de la paix, en particulier en temps de crise. De plus, les faits d'exploitation et d'abus sexuels peuvent constituer des violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme, ou des deux². En fait, une opération de maintien de la paix ne peut légitimement conseiller un gouvernement sur le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et la réforme de ses systèmes juridique et judiciaire, si ses propres personnels de maintien de la paix commettent des faits d'exploitation et d'abus sexuels, y compris des crimes tels que le viol. L'inconduite sexuelle de la part des

¹ Le 5 janvier 2005, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a indiqué (voir A/59/661) qu'il avait classé 44 affaires car les victimes ou les témoins n'avaient pu être identifiés. Il avait fait rapport sur 20 affaires dans lesquelles étaient impliqués 51 militaires, dont l'un avait initialement été classé dans la catégorie des civils. Le BSCI a estimé que dans cette affaire, les allégations étaient pleinement justifiées. En ce qui concerne les autres affaires, il a estimé que dans deux cas, les éléments de preuve étaient convaincants, mais dans 11 autres cas, les allégations n'avaient pu être corroborées, malgré l'existence d'éléments indiquant qu'il y avait eu exploitation et abus sexuels. Aucun Casque bleu n'avait reconnu les faits.

² Voir *Les femmes, la paix et la sécurité : étude présentée par le Secrétaire général en application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité*, chap. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.IV.1).

personnels de maintien de la paix peut exposer ceux-ci, ainsi que la mission, au chantage et à des représailles, en particulier lorsque le pays a basculé dans l'état de non-droit. De plus, une telle inconduite accroît l'incidence des problèmes médicaux, y compris le risque de contracter ou de transmettre des maladies sexuellement transmissibles et le VIH/sida. Les victimes souffrent fréquemment de traumatismes psychologiques dus à leur expérience. Les victimes et les enfants « du maintien de la paix » abandonnés risquent d'être rejetés par leur famille et leur communauté et de ne recevoir de celles-ci aucun soutien (économique, social, émotionnel, etc.). Cela peut, à son tour, pousser les victimes, afin d'assurer leur survie et celle de leurs enfants, à entrer avec des personnels de maintien de la paix ou d'autres, dans de nouvelles relations où elles sont exploitées.

11. De gros efforts sont actuellement faits dans les opérations de maintien de la paix pour combattre l'exploitation et les abus sexuels. Mais il s'agit de mesures ad hoc qui sont insuffisantes pour résoudre le problème. Ce qu'il faut, c'est un changement radical dans la façon dont celui-ci est abordé dans le contexte du maintien de la paix. Sont suggérées dans le présent rapport des mesures pouvant être immédiatement prises à la fois par le Secrétaire général et par les États Membres en vue de mieux prévenir cette violation particulièrement choquante des droits humains de la population locale, de mieux la dépister et de mieux y répondre, ainsi que des mesures en vue d'une réforme sur le long terme.

12. Les rapports du Bureau des services de contrôle interne sur l'Afrique de l'Ouest et sur Bunia indiquent qu'il est difficile d'identifier les auteurs parce que les victimes sont souvent des jeunes femmes ou des enfants effrayés et peu instruits qui ont des difficultés à identifier leurs assaillants étrangers. En outre, en cas de prostitution, il n'y a pas d'incitation économique à dénoncer les faits. On voit donc que même si l'Organisation des Nations Unies se doit de prendre des mesures contre les auteurs, il est crucial qu'elle se concentre sur les mesures de prévention.

13. Durant mon séjour en République démocratique du Congo, des organisations de femmes ont appelé mon attention sur un certain nombre de facteurs qui, selon elles, contribuent à l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants et aux abus sexuels à leur encontre. Parmi ces facteurs, certains n'ont rien à voir avec la Mission : l'effilochement du tissu social en raison du conflit qui prive beaucoup d'enfants de tout soutien familial et laisse de nombreux autres quasiment livrés à eux-mêmes; l'étendue de la misère; le manque de possibilités d'emploi; la fréquence de la violence sexuelle dirigée contre les femmes et les enfants pendant le conflit civil alliée à la discrimination contre les femmes et les filles, qui débouchent sur une certaine acceptation par la population locale de comportements violents ou exploités à leur encontre; et l'absence d'un système juridique et judiciaire en état de fonctionner, qui crée un environnement dans lequel règne de facto l'impunité. Ces mêmes facteurs se retrouvent, dans une certaine mesure, sur de nombreux autres théâtres d'opérations de maintien de la paix. D'un autre côté, au sein de la MONUC, le personnel semblait estimer que pas grand-chose n'était fait pour s'attaquer effectivement au problème. Le sentiment était que ceux qui oseraient dénoncer les abus ne seraient pas protégés. Les normes de conduite édictées par l'Organisation des Nations Unies étaient peu connues, et les membres des contingents ne disposaient pas d'installations récréatives adéquates et passaient de longues périodes séparés de leur famille et de leur communauté d'origine. Je me suis appuyé sur cette expérience, ainsi que sur les nombreuses consultations que j'ai eues avec des représentants des pays qui mettent à disposition le plus grand nombre de militaires

et de policiers et avec des membres du Secrétariat, pour formuler les recommandations ci-après.

II. Les règles

Le problème

14. Une opération de maintien de la paix des Nations Unies peut comporter une composante civile, une composante militaire et une composante de police civile. Ces composantes sont régies par des règles différentes et soumises à des procédures disciplinaires différentes car elles ont chacune un statut juridique distinct. La circulaire du Secrétaire général de 2003 ne s'applique pas directement à toutes ces catégories. C'est là une sérieuse lacune. Ces questions techniques sont décrites en détail en annexe. On trouvera ci-après une brève récapitulation.

Récapitulation du statut et des règles de conduite des personnels de maintien de la paix

15. Le personnel de l'Organisation des Nations Unies jouit du statut et des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention générale), qui indique également les conditions dans lesquelles l'immunité peut être levée par le Secrétaire général. Il est régi par les normes de conduite énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel et les textes administratifs (ou de « législation déléguée »), tels que les circulaires du Secrétaire général et les instructions administratives. Leur respect est assuré par la mise en œuvre des procédures disciplinaires de l'Organisation.

16. Des Volontaires des Nations Unies sont également employés dans les missions de maintien de la paix. Les récents accords sur le statut des forces³ leur étendent les privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires par la Convention générale. Les Volontaires des Nations Unies sont régis par leurs propres règles de conduite et soumis à leurs propres procédures disciplinaires.

17. Des vacataires et des consultants sont également employés par des missions de maintien de la paix. Ils sont soumis au droit local et sont liés par les normes énoncées dans les clauses contractuelles types de l'Organisation pour les vacataires et consultants.

18. Les membres de la police civile et les observateurs militaires ont le statut et les privilèges et immunités accordés aux experts en mission par la Convention générale (les officiers de liaison militaires et les officiers d'état-major militaires sont également considérés comme des experts en mission). La Convention générale régit les conditions dans lesquelles cette immunité peut être levée par le Secrétaire général. Les policiers civils et les observateurs militaires signent un « engagement » par lequel ils acceptent d'être liés par toutes les procédures, politiques, directives et autres textes administratifs et opérationnels types de la mission. Les experts en mission sont également régis par le « Règlement régissant le statut et les droits et

³ Voir l'annexe, par. A.2 à A.7, pour une récapitulation des dispositions pertinentes du modèle d'accord sur le statut des forces.

obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission » que l'Assemblée générale a promulgué dans sa résolution 56/280 du 27 mars 2002. Les policiers civils des Nations Unies sont aussi liés par les directives spécifiques à chaque mission émises par le chef de la police. Ces directives sont annexées aux principes directeurs du Département des opérations de maintien de la paix à l'intention des personnels de police civile qui sont mis à la disposition des pays qui fournissent des policiers. Les principes directeurs à l'intention des observateurs militaires énoncent des normes de conduite et sont également mis à la disposition des pays fournisseurs de contingents. Les normes de conduite à l'intention des policiers et des observateurs militaires sont énoncées dans les Directives du Département en matière disciplinaire applicables aux policiers civils et aux observateurs militaires, par lesquelles les policiers civils et les observateurs militaires conviennent d'être liés.

19. Les membres militaires des contingents nationaux jouissent des privilèges et immunités spécifiés dans l'accord sur le statut des forces ou, s'il n'en a pas été conclu, dans le modèle d'accord sur le statut des forces, que le Conseil de sécurité rend applicable à l'opération de maintien de la paix en attendant la conclusion d'un tel accord avec l'État hôte. Le modèle d'accord dispose que les membres militaires des contingents sont soumis en matière pénale et disciplinaire à la juridiction exclusive de l'État participant dont ils sont ressortissants. Toutefois, le Secrétaire général peut, à titre de mesure administrative, ordonner le rapatriement de tout membre militaire d'un contingent qui a été convaincu de faute grave à l'issue d'une enquête de la mission. Les pays fournisseurs de contingents ont, au fil des années, universellement accepté les normes de conduite générales énoncées dans les publications intitulées « Code de conduite du Casque bleu – Dix règles » et « Nous, soldats de la paix ». La pratique a donc rendu ces normes générales applicables aux membres des contingents. Les procédures d'enquête de la mission en cas d'allégations portées contre un membre militaire d'un contingent sont énoncées dans les Directives du Département des opérations de maintien de la paix en matière disciplinaire applicables aux membres militaires des contingents nationaux, lesquelles sont mises à la disposition des pays fournisseurs de contingents.

20. Les directives spécifiques à chaque mission à l'intention des pays fournisseurs de contingents qui déploient des unités militaires, qui sont également mises à la disposition de ces pays, commencent à incorporer les interdictions concernant l'exploitation et les abus sexuels édictées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003. Les Directives sont annexées au mémorandum d'accord spécifique à chaque mission qui est conclu entre l'Organisation des Nations Unies et chaque pays fournisseur de contingents. Les dispositions de ces mémorandums d'accord sont contraignantes. En revanche, il est expressément précisé que le texte reproduisant les règles détaillées de la circulaire, annexé aux mémorandums, constitue des « directives » énonçant des arrangements administratifs et financiers généraux. Or l'on fait en droit une nette distinction entre « directives » et « règles » : les premières offrent un modèle général qui peut être ou ne pas être suivi selon les circonstances tandis que les secondes énoncent des normes qui doivent impérativement être suivies. Or un code de conduite – à plus forte raison s'il contient des interdictions détaillées édictées contre l'exploitation et les abus sexuels – ne peut qu'énoncer des règles contraignantes. Il ne saurait avoir le statut de « directives ».

21. Les normes de conduite et d'intégrité de base auxquelles doivent satisfaire les diverses catégories de personnel de maintien de la paix (énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel, les Dix règles et « Nous, soldats de la paix ») sont analogues puisqu'elles découlent toutes des principes posés à l'Article 101, paragraphe 3, de la Charte qui exige que les fonctionnaires possèdent les plus hautes qualités d'intégrité. Mais ces documents ont tous un caractère général et ne donnent aucune indication spécifique quant aux faits d'exploitation et d'abus sexuels qui sont interdits. La circulaire de 2003 comble cette lacune en énonçant des interdictions détaillées. Elle a été favorablement accueillie par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité spécial)⁴ et par l'Assemblée générale dans la résolution 58/315 du 1^{er} juillet 2004, mais il convient de noter que la circulaire ne s'applique directement qu'au personnel de l'Organisation des Nations Unies.

22. On se trouve donc en présence d'une large mosaïque de dispositions concernant l'exploitation et les abus sexuels applicables, qui ont été élaborées à différentes époques et dont la force juridique varie. Comme on l'a noté plus haut, seuls les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont incontestablement liés par les interdictions édictées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003. Les policiers civils et les observateurs militaires conviennent d'être liés par des directives, qui, depuis environ la fin du deuxième semestre de 2004, récapitulent ces interdictions. La situation des membres militaires des contingents n'est pas claire. Les règles ne peuvent acquérir force obligatoire à leur égard qu'avec l'accord et après intervention des pays fournisseurs des contingents concernés.

Recommandations

Normes uniformes et contraignantes

23. Les interdictions édictées contre l'exploitation et les abus sexuels dans la circulaire du Secrétaire général de 2003 devraient s'appliquer à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix.

24. Il est recommandé que le Comité spécial recommande à l'Assemblée générale que tous les personnels civils et les personnels en uniforme nommés ou engagés par l'Organisation des Nations Unies soient liés par les normes énoncées dans la circulaire de 2003 et que tous les personnels de maintien de la paix nommés par le Secrétaire général soient liés par des dispositions appropriées insérées dans leur contrat ou leur lettre de nomination. Il faudrait réviser l'« engagement » qui est signé par tout membre de la police civile et tout observateur militaire, de façon à y inclure expressément les normes énoncées dans la circulaire de 2003 et à en exiger le respect. Les conditions d'emploi des Volontaires des Nations Unies devraient reprendre ces normes et tous les Volontaires devraient être tenus, lorsqu'ils sont affectés à une mission, de signer une déclaration par laquelle ils s'engageraient à respecter celles-ci comme faisant partie de leurs conditions d'emploi. Les personnels de toutes les catégories susmentionnées doivent déclarer par écrit qu'ils comprennent qu'il sera immédiatement mis fin à leur affectation à l'Organisation des Nations Unies s'ils enfreignent ces interdictions.

⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-huitième session, Supplément n° 19 (A/58/19), par. 115.

25. S'agissant des membres militaires des contingents, il est recommandé que le Comité spécial recommande à l'Assemblée générale d'adopter les normes énoncées dans la circulaire de 2003, de sorte qu'elles constituent un code de conduite uniforme pour tous les membres militaires des contingents nationaux participant à des opérations de maintien de la paix. Il est recommandé que l'Assemblée générale décide que ces normes seront incorporées au modèle de memorandum d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les pays fournisseurs de contingents et que le modèle de memorandum exige de ces pays qu'ils leur confèrent force obligatoire à l'égard des membres de leurs contingents. Il est recommandé que le Département des opérations de maintien de la paix s'emploie à obtenir la modification de tous les mémorandums d'accord existants de façon que de telles dispositions y soient insérées.

Publication des normes sous une forme aisément accessible

26. Une stratégie efficace de lutte contre l'exploitation et les abus sexuels nécessite non seulement des règles contraignantes et dénuées de toute ambiguïté, mais aussi que celles-ci soient accessibles à tous les personnels de maintien de la paix. L'Organisation des Nations Unies a mis sur fiches les « Dix règles » et « Nous, soldats de la paix », mais uniquement dans les langues officielles de l'Organisation. Il est recommandé que le Secrétaire général fasse également mettre sur fiches les normes édictées dans la circulaire de 2003. Il est aussi recommandé que le Comité spécial demande au Secrétaire général et aux pays fournisseurs de contingents de coopérer aux fins de la publication de ces normes, ainsi que des interdictions portant spécifiquement sur l'exploitation et les abus sexuels, dans les langues des membres des contingents. Il est recommandé que les pays fournisseurs de contingents en fassent établir la traduction dans les langues utilisées par leurs contingents et que l'Organisation des Nations Unies les fasse mettre sur fiches aux frais de la mission concernée.

Résumé des recommandations

27. L'Assemblée générale devrait réitérer son approbation des normes énoncées dans la circulaire de 2003 et rendre celles-ci applicables à toutes les catégories de personnel de maintien de la paix, sans exception. Elle devrait aussi demander au Secrétaire général de faire en sorte que tous les personnels civils soient liés par elles. En outre, elle devrait décider que ces normes et les normes énoncées dans les « Dix règles » et « Nous, soldats de la paix » seront insérées dans le modèle de memorandum d'accord, et les pays fournisseurs de contingents devraient s'engager à leur conférer force obligatoire à l'égard de leurs personnels. Le Secrétaire général et les pays fournisseurs de contingents devraient coopérer pour faire distribuer aux personnels de ces derniers les normes énoncées dans la circulaire de 2003, ainsi que celles énoncées dans les « Dix règles » et dans « Nous, soldats de la paix », sous forme de fiches et dans la langue de ces personnels, la traduction devant être prise en charge par les pays fournissant les contingents et la publication des fiches devant être assurée par la mission aux propres frais de celle-ci.

III. L'enquête

Le problème

28. Ceux qui enfreignent les normes des Nations Unies doivent être punis. Il est tout aussi important, toutefois, de garder à l'esprit que le fait que des allégations ont été portées n'établit pas la culpabilité. Les pays fournisseurs de contingents se plaignent fréquemment que les mécanismes d'enquête actuels du Département des opérations de maintien de la paix (l'« enquête préliminaire », qui est la première réaction de la mission lorsqu'une inconduite est signalée, et le comité d'enquête constitué par la suite) ne font pas ressortir que les personnels sur lesquels portent les investigations doivent bénéficier de la présomption d'innocence. En outre, les pays fournisseurs de contingents se plaignent fréquemment que les éléments de preuve recueillis par les comités d'enquête des missions et au cours des enquêtes préliminaires, soit sont insuffisants au regard de leur droit interne pour être utilisés par la suite dans une procédure judiciaire ou devant une cour martiale, soit n'ont pas été recueillis selon des modalités conformes à leur législation. Il arrive fréquemment que le pays fournisseur du contingent n'obtienne même pas l'intégralité du dossier constitué par le comité d'enquête, l'Organisation ayant pour politique de ne pas communiquer de pièces qui risquent d'être utilisées par des tiers pour se retourner contre elle. Il n'est donc pas surprenant que les pays fournisseurs de contingents répugnent souvent à agir sur la base des procédures de l'Organisation. En outre, les missions de maintien de la paix n'ont généralement pas à leur disposition des experts pouvant les aider dans leurs investigations, et elles ne bénéficient pas non plus de l'aide d'un procureur du pays ayant fourni le contingent, qui pourrait leur indiquer ce qui est nécessaire au regard de la législation de ce pays pour poursuivre l'affaire.

29. Ces difficultés sont encore aggravées par le fait que les enquêtes préliminaires des missions et les comités d'enquête semblent, dans une certaine mesure, faire double emploi. D'après les Directives en matière disciplinaire applicables aux policiers civils et aux observateurs militaires, l'enquête préliminaire est menée pour établir les faits. Si elle semble indiquer que l'allégation de faute grave est fondée, le chef de la mission met en place un comité d'enquête qui aura pour tâche d'établir les faits et de déterminer les causes et la responsabilité dans l'incident et pourra faire des recommandations concernant les mesures administratives à prendre, y compris le rapatriement. Les Directives indiquent également que le comité d'enquête est un outil de gestion destiné à aider le chef de la mission à s'acquitter de ses responsabilités. Les procédures utilisées pour la police civile et les observateurs militaires sont les mêmes.

30. L'enquête préliminaire est également utilisée pour les fonctionnaires des Nations Unies. L'instruction administrative intitulée « Mesures et procédures disciplinaires révisées » dispose que s'il semble ressortir d'une enquête préliminaire qu'une allégation de faute est fondée, la question est renvoyée au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines qui décide s'il convient de retenir la faute contre le fonctionnaire. Il est donc clair que la qualité de l'enquête préliminaire est également cruciale pour les affaires disciplinaires concernant les fonctionnaires.

Recommandations

Mécanisme d'enquête professionnel

31. Il ne semble y avoir aucune raison de mener, au niveau de la mission, deux enquêtes pour établir les faits. Ce qui est crucial, en revanche, est qu'une enquête soit réalisée par des professionnels qui, le cas échéant, et en particulier lorsqu'il y a des indices d'activité criminelle, ont accès à des méthodes scientifiques modernes d'identification, telles que le relevé d'empreintes digitales, l'analyse des fibres, et l'analyse sanguine et d'ADN. L'accès à de telles techniques fait gagner en efficacité et peut contribuer à éliminer les fausses accusations ainsi qu'à établir la culpabilité. Le chef de mission peut tirer les conclusions nécessaires en matière de gestion d'un rapport établi par des professionnels, et les éléments de preuve réunis par des professionnels pourront sans doute être évalués en toute confiance et seront plus utiles au stade suivant de la procédure, qu'il s'agisse d'une procédure disciplinaire, d'une cour martiale ou d'une procédure pénale. Bien entendu, dans les cas patents, tels que ceux dans lesquels la culpabilité a été reconnue ou corroborée par un certain nombre de témoins indépendants, les enquêtes pourraient continuer d'être réalisées par des membres de la mission concernée.

32. Il est donc recommandé que, pour les affaires d'exploitation et d'abus sexuels, et pour les autres affaires d'une gravité comparable ou nécessitant la mise en œuvre de techniques d'enquête complexes, le Secrétaire général crée des corps d'enquêteurs professionnels permanents qui partageraient en partie le mécanisme administratif du Département des opérations de maintien de la paix, mais seraient néanmoins totalement indépendants de la structure de commandement du Département et des missions. L'enquête qui serait alors menée par le Département des opérations de maintien de la paix remplacerait l'enquête préliminaire et le comité d'enquête. Le corps d'enquêteurs, bien qu'indépendant de la mission, devrait avoir la priorité pour s'acquitter de son mandat dans la zone de la mission. En d'autres termes, la mission devrait coopérer pleinement avec lui et mettre ses installations à sa disposition de façon qu'il puisse effectivement mener ses investigations. De tels corps pourraient être établis sur une base régionale car il ne serait sans doute ni efficient ni faisable d'en avoir un dans chaque mission. Afin d'être indépendants de ceux sur lesquels ils feraient porter leurs investigations, les corps d'enquêteurs devraient rendre compte au Secrétaire général ou au Vice-Secrétaire général, une copie de chaque rapport devant être adressée, pour information, au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix et au chef de la mission. En particulier, ils devraient être composés de professionnels ayant l'expérience des enquêtes sur les infractions sexuelles, notamment celles commises contre des enfants. Ils devraient avoir accès à des experts qui leur indiqueraient les règles à respecter concernant l'obtention des preuves et les niveaux de preuve nécessaires pour le stade suivant de la procédure, que les personnes sur lesquelles portent les investigations soient des fonctionnaires, des policiers civils, des observateurs militaires ou des membres des contingents militaires. Lorsqu'il ne leur serait pas possible d'identifier avec certitude les auteurs en ayant recours aux méthodes traditionnelles, les corps d'enquêteurs devraient avoir accès aux techniques modernes d'identification médico-légale. Cette réforme contribuerait à faire en sorte que ceux qui ont été injustement accusés puissent se blanchir et que ceux qui ont été justement accusés soient déclarés coupables. Elle garantirait également que des enquêtes complexes et délicates sur des allégations d'exploitation

et d'abus sexuels ne soient pas menées par des « zélateurs amateurs ». On aurait recours aux enquêtes du Département des opérations de maintien de la paix pour toutes les catégories de personnel.

33. Il est crucial que le pays ayant fourni le contingent participe à l'enquête sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels ou d'infraction d'une gravité analogue portées contre un membre de ce dernier. Sa participation lui assurerait l'accès à toutes les pièces et à tous les éléments de preuve, ce qui, à son tour, garantirait la transparence. Il saurait ainsi que les allégations ont été convenablement appréciées. Plus important encore, sa participation, par l'entremise d'experts, contribuerait à faire en sorte que les éléments de preuve soient réunis selon des modalités conformes à sa législation, de façon qu'ils puissent par la suite être utilisés dans une procédure contre le membre du contingent. Il est donc crucial que les pays fournisseurs de contingents participent par l'entremise d'un juriste militaire, de préférence un procureur militaire, qui connaît bien le droit militaire du pays et comprend quels éléments il faudra produire pour poursuivre l'affaire, et qui veillera à ce que l'enquête soit menée selon des modalités qui n'entravent pas, mais au contraire facilitent, une procédure ultérieure régie par le droit interne du pays ayant fourni le contingent. Il est donc suggéré que le Comité spécial recommande à l'Assemblée générale que le modèle de memorandum d'accord comporte une disposition exigeant que les pays fournisseurs de contingents nomment chacun un procureur militaire qui puisse se rendre sur place à bref délai, aux frais de la mission, pour participer à toute enquête réalisée par le Département des opérations de maintien de la paix sur des allégations d'exploitation et d'abus sexuels ou d'infraction d'une gravité analogue portées contre un membre de leur contingent.

34. Il est également recommandé que le modèle de memorandum d'accord exige des pays fournisseurs de contingents qu'ils partagent avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix toute information qu'un contingent a obtenue en menant sa propre enquête sur l'incident. La coopération entre les contingents et la mission est essentielle pour éliminer le problème de l'exploitation et des abus sexuels.

Possibilité d'organiser des cours martiales sur place

35. L'organisation sur place d'une cour martiale pour des infractions graves de nature pénale offrirait un accès immédiat aux témoins et aux éléments de preuve dans la zone de la mission. Elle montrerait à la population locale que les membres des contingents militaires ne bénéficient pas de l'impunité pour les faits d'exploitation et d'abus sexuels. Bien entendu, pour tenir une cour martiale dans un État hôte, il faudrait l'autorisation de ce dernier, mais une telle autorisation est implicite au paragraphe 47 b) du modèle d'accord sur le statut des forces qui dispose que les membres militaires de l'élément militaire de l'opération de maintien de la paix des Nations Unies sont soumis à la juridiction exclusive de l'État participant dont ils sont ressortissants pour toute infraction pénale qu'ils pourraient commettre dans l'État hôte. Tous les pays fournisseurs de contingents devraient donc tenir des cours martiales sur place. Les pays qui veulent continuer à participer aux opérations

de maintien de la paix, mais dont la législation n'autorise pas la tenue de telles cours martiales, devraient envisager de réformer celles-ci⁵.

Résumé des recommandations

36. Il est recommandé que l'Assemblée générale autorise la création d'un corps d'enquêteurs professionnels qui serait chargé des enquêtes sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels et de faute d'une gravité analogue portées contre toutes les catégories de personnel de maintien de la paix. L'organe d'enquête devrait être composé d'experts ayant l'expérience des enquêtes sur les infractions sexuelles, en particulier celles perpétrées contre des enfants. Il devrait avoir accès aux méthodes modernes d'identification médico-légale. En outre, il devrait être indépendant des missions et pourrait être établi sur une base régionale. Il est recommandé que les pays fournisseurs de contingents participent en tant que membre de l'organe d'enquête à chaque fois qu'un membre de leurs contingents est impliqué et que cette participation soit assurée par un expert en droit militaire, de préférence un procureur militaire, désigné dans le mémorandum d'accord, qui serait dépêché sur les lieux par l'Organisation des Nations Unies pour veiller à ce que les éléments de preuve soient réunis selon des modalités qui permettent ensuite leur utilisation devant une cour martiale ou dans une procédure judiciaire nationale. Il est recommandé que les pays fournisseurs de contingents tiennent des cours martiales sur place et que les pays dont la législation ne permet pas la tenue de telles cours martiales envisagent de réformer celle-ci.

IV. Responsabilité de l'Organisation et des hiérarchies civile et militaire

Le problème

37. L'impression, justifiée d'ailleurs, est que ni l'Organisation ni les hiérarchies civile et militaire ne sont mises en demeure de s'efforcer de bonne foi de s'attaquer au problème de l'exploitation et des abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix. Il faut que cela change.

Recommandations

Responsabilité de l'Organisation

38. Au bout du compte, c'est l'Organisation des Nations Unies qui est responsable de ses opérations de maintien de la paix. Il lui incombe donc de chercher à réduire au maximum les cas d'exploitation et d'abus sexuels dans ses missions de maintien de la paix.

⁵ Le Secrétaire général a fait allusion aux inconvénients que présentait l'impossibilité de mener des cours martiales sur place, il y a près de 50 ans, au paragraphe 137 de son *Étude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force d'urgence des Nations Unies* (A/3943, 9 octobre 1958).

Mesures de base

39. Premièrement, les hiérarchies civile et militaire doivent, par leur exemple, et en œuvrant à une meilleure prise de conscience, faire en sorte que tous les personnels sous leur supervision sachent que l'exploitation et les abus sexuels, tels que définis dans la circulaire du Secrétaire général de 2003, constituent un crime contre la population locale et ne seront pas tolérés par l'Organisation. Mais donner l'exemple et œuvrer à une meilleure prise de conscience ne suffisent pas. Le Département des opérations de maintien de la paix doit organiser à l'intention des personnels de maintien de la paix, à la fois à l'arrivée sur le lieu de la mission et dans le courant de la période d'affectation, une formation intensive concernant les normes de conduite requises et, en particulier, les interdictions détaillées énoncées dans la circulaire de 2003. Les hiérarchies civile et militaire devraient assister à l'ouverture de ces sessions de formation afin de souligner l'importance que l'Organisation attache à l'élimination de l'exploitation et des abus sexuels. Les mémorandums d'accord devraient obliger les pays fournisseurs de contingents à s'assurer que les commandants de leurs contingents savent qu'il est de leur responsabilité de veiller à ce que les personnels sous leurs ordres reçoivent une telle formation avant d'être déployés.

40. Deuxièmement, il faut mettre en place un programme efficace d'ouverture à la population locale qui permette d'expliquer la politique de lutte de l'Organisation contre l'exploitation et les abus sexuels et d'offrir des mécanismes efficaces pour le dépôt de plaintes dans un cadre confidentiel. Il importe que cette campagne d'ouverture fasse bien ressortir que les représailles contre ceux qui se plaignent ne seront pas tolérées. Le Département des opérations de maintien de la paix a adressé aux missions des informations de base sur la façon de mettre en place de tels programmes. Les missions devraient se voir impartir un délai, de six mois par exemple, pour mettre au point et appliquer les programmes.

41. Troisièmement, le Département des opérations de maintien de la paix doit mettre au point un système de collecte et de gestion des données qui permette de suivre non seulement les allégations, mais aussi ce qui a été fait par les missions en réponse à celles-ci, et exiger que les missions appliquent le système. La haute direction du Département doit pouvoir connaître, à tout moment, la situation dans toutes les missions pour ce qui est à la fois du nombre d'allégations d'exploitation et d'abus sexuels et de l'état d'avancement des enquêtes sur lesdites allégations, et notamment savoir exactement les mesures qui ont été prises jusque-là. La base de données serait également un outil de gestion utile pour garantir que des personnes dont la culpabilité a précédemment été établie ne soient pas rengagées. Le Secrétaire général devrait donner pour instructions au Département des opérations de maintien de la paix d'appliquer un tel système dans les six mois.

42. Quatrièmement, il faut prévoir au Siège et dans les missions de maintien de la paix quelques personnes qui seront responsables de l'application des mesures décrites ci-dessus. Je constate que le Département des opérations de maintien de la paix a établi des postes de déontologue à plein temps dans les opérations de maintien de la paix déployées en Côte d'Ivoire, au Burundi, à Haïti et en RDC. J'encourage le développement de ce processus. Je recommande également la création au Siège d'un corps de spécialistes qui serait chargé des affaires de faute, y compris l'exploitation et les abus sexuels, imputable à des personnels militaires, de police civile et civils, interviendrait rapidement auprès des missions pour les

conseiller, veillerait à l'application cohérente des procédures disciplinaires, donnerait des directives et des conseils à toutes les catégories de personnels civils et en uniforme, et ferait des recommandations aux fins de l'ajustement des politiques à la lumière de l'expérience.

43. Cinquièmement, il faut augmenter le pourcentage de femmes participant aux missions de maintien de la paix, de façon que ces dernières puissent nouer plus facilement des contacts utiles avec les groupes vulnérables et les organisations non gouvernementales locales aux fins de l'élimination de l'exploitation et des abus sexuels⁶. Les victimes et leurs porte-parole sont généralement des femmes et la présence d'interlocutrices, en particulier à des postes élevés, faciliterait les efforts visant à encourager le signalement des abus, qui est le premier pas sur la voie de leur élimination. Finalement, la présence d'un plus grand nombre de femmes dans une mission, en particulier à des postes élevés, contribuerait à promouvoir un environnement qui décourage l'exploitation et les abus sexuels, en particulier de la population locale.

44. Les normes de conduite des Nations Unies interdisent les rapports sexuels avec des prostituées, qui représentent la forme de rapports sexuels la plus accessible pour les membres des contingents en particulier⁷. Dans le même temps, des préservatifs sont soit distribués aux soldats soit mis à leur disposition dans le cadre du programme exécuté conjointement par le Département des opérations de maintien de la paix et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida. Cela peut donner l'impression, du moins à certains personnels de maintien de la paix, que la politique officielle de « tolérance zéro » coexiste avec une politique officieuse inverse. Afin d'éviter la confusion dans les esprits, je suggère que les interdictions édictées dans la circulaire de 2003 soient clairement exposées lors des sessions de sensibilisation au VIH/sida et qu'il soit souligné que toute transgression sera sévèrement punie. On pourrait expliquer, lors de la formation, que les préservatifs sont distribués par mesure de précaution pour éviter la propagation du VIH/sida.

45. Les personnels d'encadrement doivent réaliser qu'on ne peut purement et simplement balayer les allégations non spécifiques d'exploitation et d'abus sexuels. De telles allégations peuvent être le signe d'abus réels. Elles doivent être enregistrées et examinées. Même si elles ne sauraient justifier la prise de mesures à l'encontre de telle ou telle personne, elles peuvent indiquer l'existence d'un problème appelant de la part de la direction une réaction, telle que l'organisation de nouvelles sessions de formation pour certains groupes ou la publication d'une mise en garde contre les infractions aux dispositions de la circulaire de 2003.

46. Enfin, les pays fournisseurs de contingents devraient être encouragés à envoyer dans les missions de maintien de la paix des unités déjà bien établies et non pas des unités constituées à partir d'éléments provenant de diverses unités

⁶ D'après la publication des Nations Unies intitulée *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations* (numéro de vente : E.04.IV.6), en mars 2004, les femmes représentaient 16 % des fonctionnaires de rang supérieur (D-1 et au-dessus) participant aux missions de maintien de la paix, 26 % des administrateurs et 24 % des agents des services généraux; en octobre 2003, elles représentaient 1,5 % des personnels militaires; et en septembre 2003, 4 % des personnels de police civile.

⁷ Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et les experts en mission vivent souvent dans des logements privés et les liaisons sexuelles illicites avec la population locale sont souvent moins visibles.

nationales. La discipline et la cohésion sont meilleures dans des unités établies de longue date que dans des unités faites de bric et de broc, et il y a plus de chances que le commandant et les officiers connaissent les points forts et les points faibles de leurs personnels et soient donc mieux à même d'imposer une discipline stricte.

Mesures spécifiques à chaque mission

47. Chaque mission doit prendre des mesures appropriées correspondant aux conditions qui lui sont propres, en particulier s'il y a de nombreuses allégations d'exploitation et d'abus sexuels. Par exemple, certaines missions devraient imposer un couvre-feu et interdire l'accès à certaines zones où des patrouilles seraient effectuées, et veiller à ce que les civils non autorisés n'aient pas accès aux camps militaires. Dans d'autres missions, il faudrait remplacer les sentinelles dans les zones résidentielles par des patrouilles. Dans certaines zones, il faudrait exiger que les militaires soient toujours en uniforme ou leur interdire de sortir de leurs casernes en dehors de leurs heures de service. Il faudrait exiger des commandants des contingents qu'ils veillent à ce que leurs quartiers soient sécurisés et à ce que les entrées et les sorties soient strictement contrôlées. Des peines devraient être imposées en cas de transgression de ces règles.

48. Dans certains cas, il faudrait exiger que la composante de police militaire de la mission provienne d'un pays autre que l'un de ceux fournissant les contingents qu'elle sera appelée à surveiller, de façon à garantir son impartialité. En tout état de cause, la composante de police militaire ne devrait pas partager les mêmes locaux que les contingents qu'elle a pour tâche de surveiller et de contrôler.

49. Dans les zones à haut risque, il pourrait même être nécessaire que le chef de mission demande au Secrétaire général l'autorisation d'imposer des normes plus strictes que celles énoncées dans la circulaire de 2003, telles que l'interdiction de tout rapport sexuel avec la population locale dans la totalité ou dans certaines parties de la zone de la mission. Cela pourrait être considéré comme une mesure de protection supplémentaire en vue de préserver la réputation et la crédibilité de la mission et son aptitude à s'acquitter efficacement et, aux yeux de la population locale, impartialement de son mandat, et à protéger une population locale extrêmement vulnérable à l'exploitation et aux abus.

Mesures visant à améliorer les conditions de service

50. Le fait d'être en poste dans une zone où les conditions sont très éprouvantes et qui offre peu de possibilités sur le plan des loisirs peut contribuer à des écarts de conduite inhabituels. De tels facteurs doivent être pris en compte. Par exemple, les règles actuellement très strictes concernant les périodes de repos et de récupération en dehors de la zone de la mission devraient être assouplies. Dans certaines zones de maintien de la paix classées dans la catégorie des lieux d'affectation interdits aux familles, les fonds et programmes autorisent néanmoins la présence de membres de la famille. Il semble que le classement des missions dans cette catégorie soit parfois lié à des considérations financières plutôt qu'à des considérations de sécurité. S'il est trop coûteux de faire de certaines missions des lieux d'affectation ouverts aux familles, on pourrait envisager au moins de permettre des visites de membre de la famille dans le lieu sûr le plus proche. En outre, les missions devraient comporter des travailleurs sociaux et des conseillers du personnel qui aideraient les personnels à s'adapter à leur nouvelle vie.

51. L'une des principales stratégies utilisées par les commandants des contingents pour assurer la bonne conduite de leurs troupes est de les occuper en dehors des heures de service. Actuellement, les pays fournisseurs de contingents reçoivent 8 dollars par mois et par soldat pour le « bien-être » de leurs troupes. Toutefois, ces pays peuvent utiliser cet argent comme ils l'entendent, et j'ai pu constater, lorsque je me suis rendu auprès de la MONUC, qu'il ne servait pas toujours à fournir des services destinés à assurer le bien-être des membres des contingents sur le terrain. Je recommande donc que l'Organisation des Nations Unies établisse des sites de loisirs à l'intérieur des zones des missions, ou à proximité, afin de permettre aux membres des contingents de se reposer et de récupérer pendant leur affectation. Ces sites pourraient comprendre des infrastructures peu coûteuses, comme des tentes et des installations récréatives telles que des installations sportives, des points d'accès gratuit à l'Internet et des lignes téléphoniques subventionnées afin de faciliter les contacts avec la famille et les amis. Dans les zones particulièrement difficiles où il n'est pas possible d'avoir de telles installations, les moyens de transport de la mission (par exemple, les avions) pourraient être utilisés pour faciliter le transport des membres des contingents jusqu'à de tels sites. Pendant leur présence sur ces sites, les membres des contingents demeureraient sous les ordres et sous le contrôle de leurs officiers. Je recommande que, au moins à titre expérimental, de telles mesures peu coûteuses soient autorisées et que leur coût soit pris en charge par l'Organisation au titre des dépenses afférentes aux missions. Si les dépenses sont plus importantes que prévu, les versements actuellement faits aux pays fournisseurs de contingents au titre du bien-être des personnels pourraient être ajustés de façon à tenir compte du coût de la mise à disposition d'installations récréatives pour les personnels de la mission.

Aide aux victimes

52. En général, une opération de maintien de la paix n'a ni les ressources ni le mandat voulus pour apporter une aide conséquente aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels. Toutefois, beaucoup peut être fait à peu de frais. L'Organisation est moralement tenue d'apporter une certaine aide d'urgence et pratique aux victimes qui portent des allégations contre des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. Une aide de ce type devrait être considérée comme une dépense liée à la responsabilité générale qui incombe à l'Organisation concernant la conduite d'une opération de maintien de la paix.

53. Il est nécessaire d'apporter aux victimes présumées un traitement médical de base ou de les renvoyer aux organisations humanitaires qui fournissent de tels services. À cette occasion, on pourrait essayer d'obtenir des preuves médico-légales en vue d'identifier l'auteur et de l'amener à répondre de son acte.

54. Une meilleure coordination avec les organismes de secours est nécessaire pour que les victimes présumées bénéficient d'un soutien – notamment d'une aide psychosociale – dispensé par des organisations humanitaires. Cela est particulièrement nécessaire lorsque les victimes sont des enfants. Il est suggéré que chaque mission de maintien de la paix noue des liens formels avec des organismes de secours qui sont à même d'apporter une telle aide. Il est en outre nécessaire de fournir des conseils de base aux victimes présumées. Par exemple, si l'appareil judiciaire est opérationnel, l'opération de maintien de la paix devrait renvoyer les victimes à des organisations qui puissent les aider à se retourner au civil ou au pénal contre les auteurs présumés.

55. Il est également très important que les victimes présumées sachent quelle suite a été donnée aux plaintes qu'elles ont déposées auprès de la mission. À la fin de l'enquête diligentée par la mission, la victime présumée devrait être informée, en termes généraux, des mesures qui ont été prises comme suite à sa plainte et du résultat de l'enquête. Cela donnerait aux victimes et à la population locale l'assurance que ni l'Organisation des Nations Unies ni les pays qui fournissent les contingents militaires ou de police civile ne tolèrent l'exploitation et les abus sexuels, qu'ils prennent les plaintes au sérieux, font des enquêtes et prennent des mesures contre les auteurs présumés.

56. L'Organisation des Nations Unies devrait créer un fonds d'affectation spéciale pour les victimes qui apporterait une aide aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels imputables à des personnels de maintien de la paix des Nations Unies. Les fonctionnaires pourraient être encouragés à contribuer à ce fonds chaque année. Mais il est essentiel que le fonds d'affectation spéciale soit doté de procédures simplifiées, de façon que les versements puissent être rapidement effectués.

Responsabilité des hiérarchies civile et militaire

57. À la section 4.1 de sa circulaire de 2003, le Secrétaire général reconnaît le rôle crucial de la hiérarchie en précisant qu'elle est tenue d'instaurer et de préserver un environnement propre à prévenir toute exploitation et tout abus sexuels. La circulaire prévoit également que la hiérarchie doit prendre des mesures appropriées contre les auteurs lorsqu'il y a des raisons de penser que l'une des normes qu'elle énonce a été violée. La hiérarchie donne le ton et sert de modèle aux subordonnés. Comme on le dit souvent chez les militaires, « À bon commandant, bons soldats ». La hiérarchie, qu'elle soit celle de la composante civile, de la police civile ou des contingents militaires, doit figurer au premier rang dans la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels, et des comptes stricts sur la façon dont elle remplit ce rôle doivent lui être demandés.

58. La responsabilité ne peut être pensée en termes négatifs; elle fait partie intégrante des fonctions d'encadrement et de commandement. Les personnels d'encadrement qui s'efforcent de bonne foi de s'attaquer au problème de l'exploitation et des abus sexuels doivent être récompensés par des mentions appropriées dans les mécanismes utilisés pour apprécier s'ils méritent une promotion. Toutefois, l'appréciation de l'aptitude des personnels d'encadrement à combattre l'exploitation et les abus sexuels ne saurait être liée au nombre d'allégations enregistrées. La mise en place de certains des mécanismes de signalement et d'ouverture que j'ai préconisés ci-dessus pourrait, dans l'immédiat, déboucher sur une multiplication des dénonciations d'abus à mesure que les victimes réalisent qu'elles peuvent sans danger sortir de l'ombre et se plaindre.

59. L'appréciation de l'aptitude des personnels d'encadrement à combattre l'exploitation et les abus sexuels devrait reposer sur l'application de mesures clairement définies telles que celles qui sont préconisées dans le présent rapport. Les mesures spécifiques à prendre par tel ou tel membre du personnel d'encadrement devraient faire partie des objectifs qui lui sont assignés pour la période sur laquelle portera son prochain rapport. La non-réalisation de la totalité ou d'une partie de ces objectifs devrait être prise en compte dans l'évaluation des résultats obtenus par l'intéressé. La constatation répétée d'une incapacité à tenir les

objectifs liés à l'encadrement devrait entraîner une réaffectation à des fonctions d'un autre type.

60. Du côté des militaires, le commandant de la force devrait être expressément chargé par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de veiller à ce que les commandants des contingents et les officiers supérieurs soient pleinement informés de la politique de tolérance zéro de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de l'exploitation et des abus sexuels. Il devrait être clairement indiqué que les résultats des commandants des contingents et des officiers supérieurs seront évalués, comme on le verra plus loin, en fonction de la façon dont ils appliquent cette politique. Ils doivent être informés que des comptes stricts concernant l'instauration de mesures visant à prévenir de tels abus leur seront demandés et qu'ils devront montrer qu'ils ont bien veillé à ce que leurs subordonnés ayant enfreint ces règles soient punis. Les commandants qui s'acquittent de ces obligations devraient être récompensés par une mention spéciale ou, peut-être, une médaille.

61. On doit bien entendu s'attendre à ce que de temps en temps des individus passent outre aux interdictions édictées contre l'exploitation et les abus sexuels. Cela ne devrait pas jeter le discrédit sur un contingent qui s'efforce de combattre le problème et qui prend des mesures à l'encontre des auteurs présumés. Il serait en revanche inexcusable que le commandant d'un contingent ne coopère pas avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix ou, pire encore, qu'il cherche à leur mettre des bâtons dans les roues en refusant sa coopération. Il est recommandé que le Secrétaire général donne pour instructions aux chefs de mission de recommander le rapatriement immédiat de tout commandant d'un contingent qui ne coopérerait pas avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix ou qui, de quelque autre façon, ne s'acquitterait pas de son obligation d'aider la mission à éliminer l'exploitation et les abus sexuels. Il est suggéré que le Secrétaire général écrive au chef d'État du pays ayant fourni le contingent pour expliquer pourquoi il a été contraint de prendre une telle mesure. Ces obligations à la charge des commandants des contingents devraient être expressément énoncées dans le modèle de memorandum d'accord, lequel devrait préciser que les pays fournisseurs de contingents sont tenus de prendre des mesures disciplinaires contre les commandants ainsi révoqués. Il est également recommandé que le modèle de memorandum d'accord prévoie expressément que l'Organisation des Nations Unies se fera rembourser les sommes qu'elle aura versées au titre de tout commandant d'un contingent convaincu de n'avoir pas coopéré avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix dans leurs investigations sur des allégations d'exploitation et d'abus sexuels. Ces sommes devraient être versées au fonds d'affectation spéciale pour les victimes (voir par. 56 ci-dessus). En revanche, les commandants qui prennent des mesures pour faire régner la discipline dans leur contingent et qui coopèrent pleinement avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix pour faire en sorte que ceux qui enfreignent les normes énoncées dans la circulaire de 2003 soient punis devraient être félicités par le Secrétaire général dans une lettre adressée à leur chef d'État ou de gouvernement.

Résumé des recommandations

62. **Sont recommandées dans le présent rapport un certain nombre de mesures de base que l'Organisation, dans le cadre de la responsabilité qui lui**

incombe en ce qui concerne la conduite des opérations de maintien de la paix, doit appliquer pour chercher à éliminer l'exploitation et les abus sexuels. L'Organisation doit exiger de sa hiérarchie qu'elle donne l'exemple et veille à ce que des programmes de formation soient organisés à l'intention de toutes les catégories de personnel avant le déploiement et pendant l'affectation à une mission. L'Organisation doit instituer un programme d'ouverture à la population locale et permettre le dépôt de plaintes par les victimes présumées. Elle doit mettre au point un mécanisme de suivi des données qui permettra à la haute direction de connaître le nombre et le type d'allégations ainsi que l'état d'avancement des enquêtes sur celles-ci et de veiller à ce que ceux qui ont été convaincus de telles infractions ne soient pas rengagés. Un certain nombre de postes clefs doivent être créés au Siège et sur le terrain pour lutter efficacement contre l'exploitation et les abus sexuels, et il faudrait augmenter le nombre de femmes employées dans les missions de maintien de la paix. Lorsque des préservatifs sont distribués aux personnels militaires, il faudrait bien préciser que cette distribution s'inscrit dans la lutte contre la transmission du VIH/sida. L'Organisation devrait tenir dûment compte des allégations non spécifiques qui sont souvent le signe d'un relâchement de la discipline ou d'éventuels écarts de conduite. Elle devrait encourager les pays fournisseurs de contingents à envoyer dans les opérations de maintien de la paix des unités solidement établies car celles-ci sont généralement mieux dirigées et plus disciplinées que celles constituées de façon ad hoc à partir d'unités existantes pour participer à l'opération de maintien de la paix.

63. Chaque mission devrait prendre des mesures spécifiques pour lutter contre l'exploitation et les abus sexuels, telles que l'imposition d'un couvre-feu, la désignation de zones interdites et, le cas échéant, le remplacement des sentinelles par des patrouilles. Si possible, l'unité de police militaire de la mission devrait venir d'un pays autre que l'un de ceux qui fournissent les contingents qu'elle sera appelée à surveiller. Dans certaines zones à haut risque, il pourrait être nécessaire que la mission impose des règles plus strictes que celles énoncées dans la circulaire de 2003.

64. Certaines mesures devraient être prises afin d'améliorer les conditions de vie dans les missions : par exemple, la création pour les troupes d'installations récréatives dotées de points d'accès gratuit à l'Internet et de lignes téléphoniques subventionnées de façon à faciliter les contacts avec la famille et les amis. Il faudrait également prendre des mesures pour venir en aide aux victimes présumées : soins médicaux d'urgence et soutien psychologique, et assistance pour déposer une plainte contre les auteurs présumés, etc. Un fonds d'affectation spéciale pour les victimes devrait être créé et les missions devraient informer les victimes présumées des résultats des enquêtes auxquelles leurs plaintes ont donné lieu.

65. Les personnels d'encadrement civils et militaires devraient être spécifiquement chargés d'appliquer les programmes et politiques de l'Organisation visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels, et la façon dont ils appliquent ces politiques devrait être prise en compte pour l'évaluation de leurs résultats. Ceux qui mènent à bien les programmes devraient être récompensés et ceux qui ne le font pas devraient être relevés de leurs fonctions d'encadrement. Le modèle de memorandum d'accord devrait disposer que les commandants qui coopèrent avec les enquêteurs du Département des

opérations de maintien de la paix dans leurs investigations sur les allégations portées contre des membres de leur contingent seront félicités et que ceux qui s'abstiennent de coopérer ou qui entravent les enquêtes seront rapatriés, et le Secrétaire général devrait écrire au chef de l'État du pays concerné pour expliquer les raisons de ce rapatriement. Il est recommandé que dans de tels cas, l'Organisation des Nations Unies se fasse rembourser tous les versements qu'elle a effectués pour ce commandant et que ces sommes soient versées au fonds d'affectation spéciale pour les victimes. Les commandants qui prennent des mesures pour assurer la discipline dans leur contingent et qui coopèrent pleinement avec les enquêteurs du Département des opérations de maintien de la paix de façon que ceux qui enfreignent les normes énoncées dans la circulaire de 2003 puissent être punis devraient être félicités par le Secrétaire général dans une lettre adressée à leur chef d'État ou de gouvernement.

V. Suites disciplinaires et responsabilité pécuniaire et pénale individuelle

Le problème

66. Selon une opinion communément répandue, les membres du personnel civil ou militaire des opérations de maintien de la paix qui se livrent à l'exploitation ou aux abus sexuels font très rarement l'objet de sanctions disciplinaires, s'exposant tout au plus à des sanctions administratives, et ne sont pas tenus non plus pécuniairement responsables du préjudice subi par leurs victimes. On affirme de même que les membres du personnel des opérations de maintien de la paix qui commettent des actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels et répondant à la qualification de crimes selon les normes généralement acceptées (viols ou rapports sexuels avec des enfants, par exemple) échappent habituellement à toute poursuite pénale devant une cour martiale ou un tribunal national, alors qu'ils auraient été immanquablement poursuivis s'ils avaient commis de tels actes dans leur pays d'origine. Cette opinion n'est malheureusement pas dénuée de fondement.

67. Certaines des difficultés que les pays fournissant des contingents rencontrent pour donner suite à des enquêtes préliminaires ou à des rapports de commissions d'enquête qu'ils jugent contestables sont exposées plus haut, de même que les difficultés que le Département des opérations de maintien de la paix éprouve à enquêter sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels lorsque le recours aux méthodes traditionnelles d'identification des responsables sur la foi de témoignages s'avère problématique, voire impossible. Toutefois, il faut bien voir qu'à l'origine de ces difficultés liées aux techniques d'enquête se trouvent deux problèmes à la fois plus graves et plus difficiles :

a) Les pays qui fournissent des contingents hésitent souvent à admettre publiquement les écarts de conduite de leurs soldats, et sont donc peu enclins à traduire les responsables devant une cour martiale;

b) Lorsque des fonctionnaires ou des experts en mission sont soupçonnés d'avoir commis des infractions graves dans le pays où se déroule une mission, il est difficile au Secrétaire général de lever leur immunité lorsqu'il n'existe pas, dans ce pays, d'institutions judiciaires répondant aux normes internationales minima en matière de droits de l'homme.

Recommandations

Suites disciplinaires et responsabilité pécuniaire individuelle

Suites disciplinaires

68. Un membre du personnel qui enfreint les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003 devrait faire l'objet de mesures disciplinaires, sauf si le Secrétaire général accepte que l'intéressé, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire ou d'un expert en mission, démissionne immédiatement, moyennant le versement à son dossier administratif d'une pièce excluant tout rengagement par les Nations Unies.

69. La circulaire du Secrétaire général de 2003 assimile les infractions aux normes qu'elle énonce à des « fautes graves » au sens du Statut et du Règlement du personnel. Une « faute grave » s'entend d'une faute de nature à entraîner le renvoi sans préavis. Afin que le personnel sache bien que les États Membres comme le Secrétaire général ont une « tolérance zéro » à l'égard de l'exploitation et des abus sexuels, il est recommandé que l'Assemblée générale modifie le Statut du personnel de manière que l'exploitation et les abus sexuels soient expressément inclus parmi les « fautes graves ». Il est aussi recommandé que l'Assemblée générale demande au Secrétaire général d'instituer, pour le traitement des cas d'exploitation et d'abus sexuels, une procédure accélérée comportant, lorsqu'il y a lieu, la suspension sans traitement. Ainsi, les auteurs de tels agissements s'exposeraient à des sanctions sévères, y compris le renvoi sans préavis.

70. Il est en outre recommandé que l'Assemblée générale décide que l'ONU devrait mettre fin à l'engagement de tout membre de la police civile ou observateur militaire affecté à une mission de maintien de la paix qui enfreindrait les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003, de même qu'à l'engagement de tout autre membre du personnel civil (Volontaire des Nations Unies, consultant ou vacataire) qui y contreviendrait.

71. Il est de plus recommandé que le modèle de mémorandum d'accord entre l'ONU et les pays qui fournissent des contingents soit modifié par l'inclusion de dispositions faisant obligation à ces pays de prendre des mesures disciplinaires contre les soldats de leur contingent qui seraient reconnus coupables d'infraction aux normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003 à l'issue d'une enquête menée conformément aux recommandations formulées plus haut dans la section II.

Responsabilité pécuniaire

72. De nombreuses victimes, en particulier les mères d'enfants conçus et abandonnés par des membres d'une opération de maintien de la paix, se trouvent dans une situation financière désespérée. Il importe d'essayer d'obtenir que les pères assument au moins une partie de la responsabilité pécuniaire de leurs actes, lorsqu'ils peuvent être identifiés, éventuellement par des analyses sanguines ou des tests d'ADN.

73. Le Règlement du personnel de l'ONU dispose qu'un fonctionnaire qui a commis une faute grave peut se voir infliger une amende (à laquelle peuvent s'ajouter d'autres sanctions). Il est suggéré que le Secrétaire général annonce qu'un fonctionnaire qui enfreint les normes énoncées dans sa circulaire de 2003 s'expose

non seulement à être renvoyé, mais aussi à devoir payer une amende, dont le montant sera versé au Fonds d'indemnisation des victimes (voir plus haut, par. 56).

74. On devrait envisager de modifier les directives relatives aux questions disciplinaires concernant les agents de la police civile et les directives applicables aux observateurs militaires afin que des sanctions analogues puissent être prises contre eux s'ils enfreignent les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003.

75. Il est suggéré aussi que les directives disciplinaires applicables aux membres des contingents nationaux soient modifiées en y incluant une clause prévoyant que si un soldat est reconnu coupable d'exploitation ou d'abus sexuels, le montant de son indemnité journalière sera déduit des paiements dus au pays qui a fourni le contingent et versé au Fonds d'indemnisation des victimes. Il appartiendra au pays concerné, qui a autorité disciplinaire sur les membres de son contingent, de recouvrer ces sommes auprès des soldats fautifs.

76. Il devrait être possible aussi d'aider la mère d'un enfant conçu et abandonné par un membre d'une mission de maintien de la paix à obtenir que le père, au moins lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire, participe à l'entretien de l'enfant. En effet, en vertu de la circulaire du Secrétaire général intitulée « Obligations d'entretien et d'éducation et autres obligations alimentaires des fonctionnaires » (ST/SGB/1999/4), l'ONU a la faculté de prendre des mesures pour assurer l'exécution d'un jugement par lequel un tribunal a imposé des obligations alimentaires à un fonctionnaire. Dans les pays où l'appareil judiciaire fonctionne, les victimes qui ont des preuves suffisantes de paternité devraient être encouragées à s'adresser aux tribunaux pour obtenir une ordonnance imposant au père l'obligation de leur verser une pension alimentaire. Pour les cas où les institutions judiciaires ne fonctionnent pas, l'Assemblée générale pourrait adopter une résolution par laquelle elle demanderait au Secrétaire général de promulguer des règles lui permettant, lorsque la mère est en mesure d'identifier de façon plausible un fonctionnaire comme étant le père de son enfant, de proposer un prélèvement d'ADN sur l'enfant. Le fonctionnaire devrait alors soit reconnaître la paternité, soit se soumettre à un test d'ADN pour prouver que l'allégation est sans fondement. Si la paternité était confirmée, une légère modification des règles actuellement en vigueur permettrait à l'ONU de retenir sur le traitement du fonctionnaire en cause, ou, en cas de licenciement pour infraction aux normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003, sur les sommes qui lui seraient versées à sa cessation de service, un montant déterminé, par exemple l'équivalent du revenu annuel d'un salarié dans la zone de la mission. La mère serait ainsi partiellement défrayée de la charge que représente l'entretien d'un enfant. Les mères d'enfants nés de père inconnu pourraient quant à elles bénéficier d'une aide financée par le Fonds d'indemnisation des victimes. Le Secrétaire général pourrait promulguer des règles analogues pour les autres catégories de personnel.

77. Lorsque le père présumé est un membre d'un contingent national, l'ONU devrait aider la mère à établir une demande qui serait transmise pour examen au pays ayant fourni le contingent. Il serait possible d'inclure dans le modèle de mémorandum d'accord une clause par laquelle un pays fournissant un contingent s'engagerait à donner suite à de telles demandes conformément à son droit interne.

Responsabilité pénale individuelle

Soldats des contingents

78. Selon le modèle d'accord sur le statut des forces, les soldats d'un contingent relèvent de la justice pénale du pays qui a fourni ce contingent. Le personnel militaire des contingents ne relevant pas de la juridiction pénale du pays hôte, le modèle d'accord, dont les textes successifs ont été plusieurs fois réaffirmés par le Conseil de sécurité, prévoyait expressément que le Secrétaire général devait obtenir du gouvernement d'un État envisageant de fournir un contingent l'assurance qu'il exercerait sa juridiction à l'égard des infractions que pourraient commettre les membres de son contingent dans la zone de la mission (voir A/45/594, annexe, par. 48). Une note à cette disposition précise qu'une clause à cet effet doit figurer dans le mémorandum d'accord conclu avec chaque pays fournissant un contingent. Toutefois, cette pratique n'est plus suivie, et il convient de la rétablir⁸. Le Comité spécial devrait inviter l'Assemblée générale à demander au Secrétaire général de toujours obtenir d'un pays qui se propose de fournir un contingent l'assurance qu'il veillera à ce que les membres de ce contingent respectent la législation locale et exercera sa juridiction à l'égard de tout soldat de ce contingent dont une enquête, menée par le Département des opérations de maintien de la paix suivant les recommandations figurant plus haut dans la section II, aurait établi que les allégations portées contre lui étaient fondées.

79. Il est en conséquence recommandé d'inclure dans le modèle de mémorandum d'accord une clause indiquant que si une enquête menée par le Département des opérations de maintien de la paix de la manière décrite plus haut, avec la participation du pays ayant fourni le contingent, établit que les allégations portées contre un membre de ce contingent sont fondées, le pays en question a l'obligation de déférer l'affaire à ses autorités compétentes pour d'éventuelles poursuites. Le modèle de mémorandum d'accord devrait aussi spécifier que lesdites autorités doivent en pareil cas statuer comme la législation du pays le prévoit pour les infractions d'une gravité semblable. Le modèle de mémorandum d'accord devrait en outre spécifier que si les autorités compétentes concluent qu'il n'y a pas lieu d'exercer les poursuites, le pays ayant fourni le contingent doit soumettre au Secrétaire général un rapport expliquant pourquoi. Le modèle de mémorandum d'accord devrait de plus comporter une clause en vertu de laquelle le pays fournissant un contingent s'engagerait à informer le Secrétaire général, dans un délai de 120 jours à compter de la date à laquelle une affaire aurait été déférée à ses autorités, des mesures prises en l'espèce en vertu de son droit interne, et à continuer par la suite de l'informer tous les 120 jours des progrès de l'affaire, jusqu'à sa conclusion.

80. Il convient de souligner que les dispositions recommandées plus haut n'imposeraient pas au pays fournissant un contingent l'obligation d'exercer des poursuites. La décision que prend un État d'exercer ou non des poursuites relève en effet de ses droits souverains. Ces dispositions feraient néanmoins obligation à ce

⁸ Cette pratique a effectivement été suivie dans les premières années des opérations de maintien de la paix. Par exemple, dans l'échange de lettres des 21 et 27 juin 1957 constituant un accord entre le Secrétaire général et la Finlande, celle-ci donnait l'assurance formelle qu'elle exercerait sa juridiction sur tout membre de son contingent de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU) qui commettrait des infractions dans la zone d'opérations de la Force (*Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 271, p. 135).

pays de déférer l'affaire à ses autorités compétentes, à qui il appartiendrait de décider d'exercer ou non des poursuites comme elles le feraient en vertu du droit interne pour une infraction de gravité semblable commise en un lieu où s'exerce leur juridiction territoriale. Les dispositions suggérées feraient aussi obligation à un pays fournissant un contingent d'informer le Secrétaire général des suites de toute affaire déferée à ses institutions judiciaires.

81. Il est recommandé que l'Assemblée générale décide que l'engagement de suivre cette procédure figure parmi les conditions essentielles d'acceptation des offres de contingents pour les opérations de paix des Nations Unies. Il arrive certes que des troupes soient déployées avant la conclusion d'un mémorandum d'accord, et il est donc suggéré que le Conseil de sécurité, dans ses résolutions portant autorisation d'opérations de maintien de la paix, inclue une clause stipulant que le modèle de mémorandum d'accord est applicable tant qu'un mémorandum d'accord n'a pas été conclu avec chacun des pays fournissant des contingents, comme c'est le cas pour le modèle d'accord sur le statut des forces. Une opération de maintien de la paix serait ainsi couverte par un régime juridique complet même avant la signature de l'accord sur le statut des troupes et des mémorandums d'accord conclus avec les pays fournissant des contingents.

82. Le Secrétaire général, dans son rapport annuel au Comité spécial, devrait inclure une description générale des mesures prises par les pays fournissant des contingents pour donner suite aux affaires qui leur ont été déferées. Le Secrétaire général, dans une section distincte de son rapport, devrait fournir des informations détaillées sur toute affaire dont le pays concerné, après enquête du Département des opérations de maintien de la paix, aurait négligé de lui indiquer les suites. En pareil cas, le rapport devrait désigner nommément le pays en cause et donner le détail des allégations portées contre tel ou tel membre du contingent fourni par lui, sans bien entendu révéler son identité. Le moment est venu de prévoir une procédure de divulgation des informations pertinentes, mais il est à noter que cette procédure ne serait suivie qu'au cas où un pays ayant fourni un contingent persisterait à ne pas remplir les obligations d'information qui lui incombent en vertu du mémorandum d'accord.

83. Les réformes recommandées plus haut rendraient manifeste à la communauté internationale la ferme volonté tant de l'Organisation que des pays qui fournissent des contingents de ne pas tolérer que les soldats des contingents se livrent à l'exploitation et aux abus sexuels.

Fonctionnaires des Nations Unies et experts en mission

84. En 1945, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, il a été décidé que les fonctionnaires de l'Organisation bénéficieraient de l'immunité juridictionnelle pour les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles, à moins que cette immunité ne soit levée par les Nations Unies⁹. C'est cette décision que reflète le paragraphe 2 de

⁹ Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, Commission IV, organisation judiciaire (doc. 228 (IV/2/10), p. 1). Le chapitre VII du rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies traite des privilèges et immunités. Il y est souligné que les privilèges et immunités ne sont accordés aux fonctionnaires de l'Organisation que dans l'intérêt de celle-ci et non pas dans leur intérêt personnel. Il y est dit que le Secrétaire général pourra lever l'immunité dans tous les cas où cette mesure sera compatible avec les intérêts de l'Organisation (PC/20, p. 62).

l'Article 105 de la Charte, qui dispose que les fonctionnaires de l'Organisation jouissent « des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ». En vertu du paragraphe 3 du même article, l'Assemblée générale pouvait faire des recommandations en vue de fixer le détail de ces privilèges et immunités, ou proposer aux États Membres une convention à cet effet. L'Assemblée a choisi la deuxième solution et élaboré la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui est entrée en vigueur le 17 septembre 1946 et à laquelle 141 États sont maintenant parties.

85. La Convention définit les privilèges et immunités accordés à l'Organisation et à ses fonctionnaires. Elle repose sur le principe fondamental posé par l'Article 105 de la Charte, à savoir que ces privilèges et immunités sont accordés à l'Organisation pour lui permettre d'atteindre ses buts et à ses fonctionnaires pour leur permettre d'exercer leurs fonctions à son service. Les hauts fonctionnaires, en plus des privilèges et immunités que requiert l'exercice de leurs fonctions, jouissent de ceux qui sont accordés aux envoyés diplomatiques. Toutefois, tous les fonctionnaires, qu'ils jouissent uniquement de l'immunité fonctionnelle ou aient droit en outre à l'immunité diplomatique, sont visés par les dispositions des sections 20 et 21 de la Convention. La section 20 dispose que les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel et que le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Selon la section 21, le Secrétaire général doit en tout temps collaborer avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges et immunités. La section 23, applicable aux experts en mission, contient des dispositions semblables à celles de la section 20. Bien que les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires diffèrent dans le détail de ceux dont jouissent les experts en mission, le principe selon lequel ils sont accordés uniquement pour permettre aux intéressés d'exercer leurs fonctions officielles vaut pour les fonctionnaires aussi bien que pour les experts.

86. La pratique suivie par le Secrétaire général dans l'application de cette disposition est sans ambiguïté. Lorsqu'un fonctionnaire ou un expert en mission commet, dans le pays où il est affecté, une infraction pour laquelle les autorités compétentes de l'État hôte entendent exercer des poursuites, le Secrétaire général détermine d'abord si l'infraction a été commise par l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions. Si tel n'est pas le cas, il informe les autorités locales que l'immunité fonctionnelle ne joue pas en l'espèce. Pour les opérations de maintien de la paix, le modèle d'accord sur le statut des forces (voir A/45/594, annexe, par. 47 et 49) reflète en gros cette pratique. Si l'État hôte entend exercer des poursuites pour un acte délictueux qui a quelque rapport avec l'exercice de fonctions officielles, ce qui est le cas par exemple lorsqu'un fonctionnaire est inquiété pour avoir conduit en état d'ébriété un véhicule de l'ONU, ou qui a été commis par un fonctionnaire jouissant de l'immunité accordée aux envoyés diplomatiques, le Secrétaire général lève l'immunité si les conditions spécifiées à la section 20 ou à la section 23 de la Convention sont remplies, c'est-à-dire s'il estime que le maintien de l'immunité empêcherait que justice soit faite et que sa levée ne portera pas préjudice aux intérêts de l'Organisation. Dans le cadre des opérations de maintien de la paix, cette politique doit bien entendu être rigoureusement appliquée aux cas d'exploitation ou

d'abus sexuels qui constituent des infractions à la législation de l'État hôte. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que les actes qualifiés dans la circulaire du Secrétaire général de 2003 comme relevant de l'exploitation ou des abus sexuels ne sont pas tous nécessairement qualifiés d'infractions par la législation de l'État hôte; par exemple, dans de nombreux pays, le fait de recourir aux services rémunérés d'une prostituée de plus de 18 ans n'est pas une infraction.

87. Dans la grande majorité des cas, l'application des conditions fixées par la Convention ne pose pas de problème. Toutefois, les auteurs de la Convention n'avaient pas prévu que l'ONU pourrait être amenée à mener des opérations dans des zones dépourvues d'un système juridique digne de ce nom, ou qui ont été à tel point dévastées par un conflit que le système juridique ne répond plus aux normes internationales minima en matière de droits de l'homme. Dans de tels cas, la levée de l'immunité serait contraire aux intérêts de l'Organisation, parce que la Charte lui fait obligation de défendre, promouvoir et respecter les droits de l'homme. Autrement dit, le Secrétaire général nuirait aux intérêts de l'Organisation s'il livrait un fonctionnaire à une justice pénale qui ne respecte pas les normes internationales fondamentales en matière de droits de l'homme.

88. En pareil cas, des poursuites pénales ne peuvent être engagées contre un fonctionnaire ou expert des Nations Unies que si la législation d'un État autre que l'État hôte donne compétence à ses autorités pour exercer des poursuites. La législation d'un certain nombre d'États confère effectivement aux autorités de ces États une compétence extraterritoriale leur permettant d'exercer des poursuites pénales à l'encontre de ressortissants dudit État. Pour que de telles poursuites puissent être engagées, encore faut-il que les faits de la cause soient incriminés par la législation de cet État, que les preuves recueillies soient suffisantes au sens de son code pénal et de son code de procédure pénale, et que le responsable ait été remis à ses autorités. Ce n'est que par l'effet de la chance que toutes ces conditions peuvent se trouver remplies. Cet état de choses n'est pas satisfaisant, car il signifie que la pratique n'est pas toujours conforme à ce que voulaient les fondateurs de l'Organisation, qui entendaient que les fonctionnaires des Nations Unies soient tenus pénalement responsables des infractions qu'ils pouvaient commettre.

89. La solution n'est pas simple. Il serait peut-être possible d'élaborer une convention internationale qui soumettrait le personnel des Nations Unies à la juridiction des États parties pour les infractions visées par la convention (la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé donne compétence aux États parties pour exercer des poursuites contre les auteurs de certaines infractions commises *contre* le personnel des Nations Unies. L'inconvénient de cette solution est que seules les parties à la convention auraient compétence pour exercer des poursuites. Une autre solution, du moins pour les opérations de maintien de la paix comportant, selon le mandat défini par le Conseil de sécurité, un élément visant le rétablissement de l'état de droit, consisterait, lors de la négociation de l'accord sur le statut des forces, à tenter d'obtenir de l'État hôte qu'il accepte que l'ONU prête assistance à ses autorités pour faire en sorte que les poursuites exercées par celles-ci contre du personnel des Nations Unies soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme. L'inconvénient de cette solution est qu'elle donnerait l'impression fâcheuse qu'il y aurait deux justices, l'une pour les habitants du pays hôte et l'autre pour le personnel international. Pour peu attrayante qu'elle soit, cette formule permettrait au moins de rendre pénalement responsables de leurs actes les fonctionnaires et experts

en mission qui se livreraient à des actes relevant de l'exploitation et des abus sexuels et qualifiés d'infractions par la législation locale.

90. Si complexes et techniques que puissent être les questions juridiques en jeu, il importe de chercher sérieusement à éliminer les lacunes qui permettent aux auteurs d'infractions de se soustraire parfois à leurs responsabilités; la Charte dit en effet clairement que les immunités ne sont accordées que pour autant qu'elles sont nécessaires à l'exercice de fonctions officielles, et les infractions relevant de l'exploitation ou des abus sexuels qui peuvent être commises par des fonctionnaires ou des experts en mission n'ont évidemment rien à voir avec l'exercice de leurs fonctions officielles. Il est donc recommandé que l'Assemblée générale demande au Secrétaire général de constituer un groupe d'experts chargé de le conseiller sur les moyens d'atteindre le but fixé par la Charte, à savoir faire en sorte que les fonctionnaires des Nations Unies et les experts en mission qui commettent des infractions dans leur lieu d'affectation ne puissent jamais bénéficier de l'impunité de fait. Ce groupe devrait comprendre des spécialistes du droit pénal, de l'extradition, de l'entraide judiciaire en matière pénale, des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et des privilèges et immunités des Nations Unies. Il serait par ailleurs indispensable que le groupe ait le concours de représentants du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau des affaires juridiques pour pouvoir tenir dûment compte de la pratique de l'ONU en matière de maintien de la paix et de sa pratique juridique. Si le groupe retenait la possibilité de rédiger un instrument international, l'Assemblée générale pourrait renvoyer la question soit à la Sixième Commission, soit à une commission ad hoc de l'Assemblée.

Résumé des recommandations

91. Des mesures disciplinaires devraient être prises à l'encontre des membres du personnel qui enfreignent les normes énoncées dans la circulaire du Secrétaire général de 2003. L'Assemblée générale devrait qualifier les infractions aux normes énoncées dans la circulaire de 2003 de « fautes graves » au sens du Statut du personnel. Il devrait être mis fin à l'engagement de tout fonctionnaire, membre de la police civile ou observateur militaire convaincu d'actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels. En outre, une amende devrait être infligée à tout fonctionnaire convaincu de tels actes, amende dont le montant serait versé au fonds d'indemnisation des victimes. Les directives relatives aux questions disciplinaires concernant la police civile et les observateurs militaires devraient être modifiées de manière qu'elles prévoient des mesures semblables à l'encontre de ces catégories de personnel. Le modèle de memorandum d'accord entre l'ONU et les pays fournissant des contingents devrait être modifié en y incluant une clause autorisant l'ONU à retenir sur ses paiements à un État qui a fourni un contingent le montant de l'indemnité journalière de tout soldat reconnu coupable d'exploitation ou d'abus sexuels, à verser les sommes ainsi retenues au fonds d'indemnisation des victimes et à traiter les demandes d'aide financière présentées par les victimes pour l'entretien de leurs enfants conformément à la législation de l'État ayant fourni le contingent. Les règles en vigueur devraient aussi être modifiées afin d'obliger les fonctionnaires et les experts en mission à contribuer financièrement à l'entretien des enfants conçus par eux.

92. Le modèle de mémorandum d'accord devrait comporter une clause par laquelle les pays fournissant des contingents s'engageraient expressément à faire respecter la législation locale par les soldats de leur contingent. Tout soldat d'un contingent qui se livrerait à des actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels et qualifiés d'infractions devrait être poursuivi conformément à la législation du pays ayant fourni le contingent. Il conviendrait d'inclure dans le modèle de mémorandum d'accord une clause prévoyant que lorsqu'une enquête menée par le Département des opérations de maintien de la paix établit que les allégations portées contre un membre d'un contingent sont fondées, l'État qui a fourni le contingent a l'obligation de déférer l'affaire à ses autorités pour d'éventuelles poursuites conformément à son droit interne; le modèle de mémorandum d'accord devrait prévoir aussi que lesdites autorités devraient statuer en pareil cas comme elles le feraient pour une infraction de gravité semblable tombant sous le coup de la législation du pays ayant fourni le contingent, et que ce pays devrait informer le Secrétaire général de la suite donnée à l'affaire. Le modèle de mémorandum d'accord devrait en outre comprendre une clause par laquelle le pays fournissant le contingent s'engagerait, au cas où ses autorités concluraient qu'il n'y a pas lieu d'exercer des poursuites, à soumettre au Secrétaire général un rapport expliquant les motifs de cette décision.

93. Les fondateurs de l'Organisation n'entendaient pas que les fonctionnaires et les experts en mission excipent de leur immunité pour se soustraire à la justice de l'État hôte lorsqu'ils commettent une infraction sur le territoire de cet État. Toutefois, une coopération internationale de longue haleine est indispensable pour éviter qu'il en soit ainsi dans la pratique, lorsqu'une mission de maintien de la paix se déroule dans un pays où les institutions judiciaires ne fonctionnent pas. Le Secrétaire général devrait constituer un groupe d'experts chargé d'étudier cette question et de faire des recommandations à l'Assemblée générale sur les moyens à employer, par exemple la conclusion d'une convention internationale, pour faire en sorte que les fonctionnaires des Nations Unies et les experts en mission qui commettent des infractions sur les lieux où se déroulent des opérations de maintien de la paix aient à répondre de leurs actes devant la justice pénale.

VI. Conclusion

94. Les recommandations figurant dans le présent rapport portent sur quatre grandes catégories de mesures. Tout d'abord, des mesures visant à uniformiser pour toutes les catégories de personnel de maintien de la paix les règles ayant pour objet de prévenir l'exploitation et les abus sexuels. Deuxièmement, des mesures visant la professionnalisation des enquêtes et l'utilisation des méthodes scientifiques d'identification les plus modernes. Troisièmement, une série de mesures à prendre en matière d'organisation et de gestion, ainsi qu'au niveau de la chaîne de commandement, pour faire face au problème de l'exploitation et des abus sexuels. Enfin, un certain nombre de mesures visant à faire porter aux membres du personnel des opérations de maintien de la paix qui commettent des actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels la responsabilité individuelle de leurs actes, en prévoyant à leur encontre des mesures disciplinaires appropriées, en les rendant pécuniairement responsables du préjudice subi par les victimes, et en faisant en

sorte qu'ils aient à répondre de leurs actes devant la justice pénale, lorsque ces actes sont des infractions selon le droit applicable.

95. Comme il est dit au début du présent rapport, il faut se garder de sous-estimer l'œuvre des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix et la contribution qu'y a apportée le personnel des missions de paix, et il ne faut pas oublier toutes celles et tous ceux qui ont sacrifié leur vie à la cause de la paix. Toutefois, il y aura toujours parmi le personnel des missions de paix quelques éléments qui ne respecteront pas les normes de conduite auxquelles ils sont tenus. L'adoption des recommandations formulées dans le présent rapport serait une étape décisive de l'action menée pour que l'exploitation et les abus sexuels cessent de jeter une ombre sur les missions de maintien de la paix.

Annexe

Personnel des opérations et missions de maintien de la paix des Nations Unies : statut, règles de conduite et règles disciplinaires

Personnel de l'ONU

Statut

A.1 Les membres du personnel de l'ONU sont nommés par le Secrétaire général et relèvent de son autorité. À l'exception des agents locaux rémunérés à l'heure, tous les membres du personnel, qu'ils soient recrutés sur le plan international ou localement, ont la qualité de fonctionnaires de l'Organisation au sens de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (« la Convention générale »). La section 18 de la Convention générale dispose que les fonctionnaires de l'Organisation jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits). La section 19 stipule qu'à partir du rang de sous-secrétaire général, les fonctionnaires jouissent des privilèges et immunités qui sont accordés aux envoyés diplomatiques conformément au droit international.

A.2 Pour les opérations de maintien de la paix, les dispositions de la Convention générale sont complétées par celles des accords sur le statut des forces. Ces accords, bien que leurs dispositions soient adaptées aux exigences de chaque opération ou mission, sont tous calqués sur le modèle d'accord sur le statut des forces soumis à l'Assemblée générale dans un document daté du 9 octobre 1990 (A/45/594). Selon le paragraphe 6 du modèle d'accord, les membres d'une mission de maintien de la paix sont tenus de respecter intégralement les lois et règlements locaux. L'Assemblée générale a implicitement approuvé le modèle d'accord sur le statut des forces dans sa résolution 52/12 B^a du 19 décembre 1997, et le Conseil de sécurité a inclus dans nombre de ses résolutions une disposition prévoyant que le modèle d'accord devait être suivi^b. Les accords sur le statut des forces actuellement en vigueur prévoient que les plus hauts fonctionnaires de la mission, à savoir le représentant spécial du Secrétaire général ou le chef de mission, le commandant de la force et éventuellement d'autres cadres supérieurs si l'ONU et l'État hôte en sont convenus, jouissent des privilèges et immunités accordés aux envoyés diplomatiques conformément au droit international. Les accords prévoient aussi que les membres du personnel civil de l'ONU ont la qualité de fonctionnaires au sens de la Convention générale (précision rendue nécessaire par le fait que la Convention n'a pas été ratifiée par tous les États Membres).

^a Aux termes du paragraphe 7 de la section C de cette résolution, l'Assemblée générale a fait sienne la recommandation tendant à ce que, lorsque le Conseil de sécurité établit une opération de maintien de la paix, il fixe une échéance pour la conclusion par l'Organisation des Nations Unies et le gouvernement hôte de l'accord sur le statut des forces applicable à l'opération en question, étant entendu que dans l'intervalle, le modèle d'accord sur le statut des forces sera appliqué à titre provisoire, à moins que les parties concernées n'en décident autrement.

^b Voici quelques exemples de résolutions récentes dans lesquelles le Conseil a prévu que le modèle d'accord sur le statut des forces s'appliquerait en attendant la conclusion d'un accord spécifique : résolution 1528 (2004), relative à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (par. 9); résolution 1542 (2004), relative à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (par. 11); résolution 1545 (2004), relative à l'Opération des Nations Unies au Burundi (par. 10).

A.3 Une demande de levée d'immunité est généralement adressée au Secrétaire général par les autorités compétentes de l'État Membre concerné, par l'intermédiaire de sa mission permanente auprès de l'Organisation; dans les cas qui relèvent d'un accord sur le statut des forces, la demande est adressée au chef de la mission de maintien de la paix. Lorsqu'il est saisi d'une telle demande, le Secrétaire général, après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques, prend sa décision compte tenu des conditions énoncées à la section 20 de la Convention générale. Cette section stipule que les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel, et que le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Par exemple, si un fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales pour avoir provoqué un accident alors qu'il conduisait un véhicule de l'ONU en état d'ébriété ou avec une extrême imprudence, le Secrétaire général lèvera l'immunité de l'intéressé s'il considère que son maintien entraverait le cours de la justice et que sa levée ne risque pas de nuire aux intérêts de l'Organisation. En revanche, s'il considère que les allégations sur lesquelles reposent les poursuites sont sans fondement, ou si l'accident est survenu alors que le fonctionnaire en cause s'acquittait consciencieusement de ses fonctions, le Secrétaire général décidera de maintenir l'immunité. Dans l'un et l'autre cas, les tiers lésés par suite de l'accident seront invités à se retourner contre l'ONU, qui répondra à leurs demandes de dédommagement selon la procédure de règlement des contentieux^c.

A.4 L'immunité dont jouissent les fonctionnaires ne couvre que leurs fonctions officielles. La Convention générale stipule que c'est au Secrétaire général qu'il appartient de décider si des actes accomplis par un fonctionnaire relèvent de l'exercice de ses fonctions. Il prend cette décision après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques. Le modèle d'accord sur le statut des forces contient des dispositions qui permettent au chef de mission de statuer provisoirement sur le point de savoir si les poursuites engagées contre un fonctionnaire visent ou non des actes qui relèvent de ses fonctions. Il prend normalement cette décision après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques.

A.5 Le paragraphe 49 du modèle d'accord sur le statut des forces traite des actions civiles qui peuvent être intentées contre les membres d'une mission de maintien de la paix. Ce paragraphe contient des dispositions qui confèrent au chef de mission le pouvoir de certifier qu'une affaire a trait aux fonctions officielles de l'intéressé. En pareil cas, il doit être mis fin immédiatement à l'instance. Dans une affaire dont le règlement judiciaire est ainsi exclu, la partie qui s'estime lésée peut se retourner contre l'Organisation en suivant la procédure de règlement des contentieux (voir plus haut, par. A.3). Si l'affaire ne se rapporte pas aux fonctions officielles du fonctionnaire mis en cause, ce qui est le cas, par exemple, lorsqu'un fonctionnaire est poursuivi pour non-paiement du loyer de locaux destinés à son usage personnel, l'instance peut suivre son cours puisque à part certains hauts fonctionnaires expressément désignés comme tels, les fonctionnaires ne jouissent que d'immunités

^c La procédure administrative à suivre pour le règlement des demandes d'indemnisation émanant de tiers est décrite dans un rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale daté du 20 septembre 1996 (A/51/389, par. 20 à 37).

fonctionnelles qui ne jouent pas pour les actes accomplis à titre privé. Comme il est indiqué plus haut au paragraphe A.2, certains hauts fonctionnaires, expressément désignés, jouissent des privilèges et immunités accordés aux envoyés diplomatiques, et une action civile engagée contre l'un d'entre eux ne peut se poursuivre que si le Secrétaire général décide de lever les privilèges et immunités de l'intéressé.

A.6 Le paragraphe 47 du modèle d'accord sur le statut des forces traite des poursuites pénales. Pour les fonctionnaires qui jouissent d'immunités fonctionnelles, les dispositions de ce paragraphe prévoient que le chef de mission procède à une enquête pour déterminer si l'acte reproché au fonctionnaire mis en cause a été accompli par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, et que le gouvernement de l'État hôte et lui-même décident ensuite d'un commun accord si l'instance doit ou non suivre son cours. Il convient de souligner que cette décision du chef de mission n'équivaut pas à une levée d'immunité, que seul le Secrétaire général peut ordonner. La décision du chef de mission porte sur la question de savoir si un acte a ou non été accompli par l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions, ce dont dépend le maintien de son immunité de la juridiction des tribunaux du pays. Normalement, cette décision est prise après consultation du Bureau des affaires juridiques parce que, même dans les affaires se rapportant à des activités de caractère privé, les tribunaux nationaux demandent généralement à l'ONU une attestation écrite de levée d'immunité pour éviter qu'au cours d'un procès pénal, la défense invoque les privilèges et immunités de l'accusé.

A.7 La Convention générale et le modèle d'accord sur le statut des forces comprennent des dispositions spécifiant la procédure à suivre en cas de divergence de vues sur ces questions entre un État Membre et le Secrétaire général.

Règles de conduite

A.8 Lors de son recrutement, chaque fonctionnaire doit signer une lettre de nomination aux termes de laquelle il s'engage à observer le Statut et le Règlement du personnel, ainsi que les instructions promulguées pour leur application.

A.9 La Charte des Nations Unies (Article 101, paragraphe 3) prévoit que les fonctionnaires doivent posséder les plus hautes qualités d'intégrité. La conduite des fonctionnaires est régie par les dispositions de l'article premier du Statut du personnel et du chapitre premier du Règlement du personnel, qui sont reprises dans la circulaire du Secrétaire général intitulée « Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » (ST/SGB/2002/13). Ce texte renferme un certain nombre de dispositions dont il découle qu'il est interdit aux fonctionnaires de se livrer à l'exploitation ou aux abus sexuels. Par exemple, l'alinéa b) de l'article 1.2 du Statut du personnel stipule que les fonctionnaires doivent faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité; l'alinéa f) du même article dispose que les fonctionnaires doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de fonctionnaires internationaux; l'alinéa c) de la disposition 101.2 du Règlement du personnel stipule que les fonctionnaires doivent se conformer aux lois en vigueur dans leur lieu d'affectation et honorer leurs obligations juridiques privées; enfin, l'alinéa f) de la même disposition interdit toute forme de harcèlement sexuel ou sexiste. Des règles identiques s'appliquent aux fonctionnaires nommés en vertu des dispositions de la série 200 (applicables aux agents engagés au titre de projets d'assistance technique) ou de la série 300 (applicables au personnel engagé pour des périodes de durée limitée) du Règlement

du personnel. Les règles énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel ont force obligatoire pour les fonctionnaires.

A.10 La circulaire du Secrétaire général contient aussi le texte des « Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux » que la Commission de la fonction publique internationale a adoptées en 2001, ce dont l'Assemblée générale s'est félicitée dans sa résolution 56/244 du 24 décembre 2001. Ces normes ont pour objet de guider la conduite des fonctionnaires et n'énoncent pas des règles contraignantes.

A.11 En application de la résolution 57/306 de l'Assemblée générale, en date du 15 avril 2003, relative à l'enquête sur l'exploitation sexuelle de réfugiés du fait d'agents des services d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest, le Secrétaire général a promulgué la circulaire ST/SGB/2003/13, datée du 9 octobre 2003, intitulée « Mesures spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels » (« la circulaire du Secrétaire général de 2003 »), qui renferme des dispositions contraignantes interdisant aux fonctionnaires de se livrer à certains actes relevant de l'exploitation ou des abus sexuels. La section 1 de la circulaire définit l'exploitation sexuelle et les abus sexuels. L'alinéa a) du paragraphe 3.2 stipule que l'exploitation et les abus sexuels constituent des fautes graves de nature à entraîner, en vertu du Statut du personnel, des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au renvoi sans préavis. L'alinéa b) du même paragraphe interdit aux fonctionnaires de se livrer à toute activité sexuelle avec un enfant (toute personne âgée de moins de 18 ans); l'alinéa c) interdit aux fonctionnaires de demander des faveurs sexuelles en échange d'une somme d'argent, d'un emploi, de biens ou de services; l'alinéa d) déconseille les relations sexuelles entre fonctionnaires et bénéficiaires de l'aide; l'alinéa e) fait obligation aux fonctionnaires d'en référer à qui de droit lorsqu'ils craignent ou soupçonnent des violations de ces dispositions; enfin, l'alinéa f) du paragraphe 3.2 fait obligation aux responsables de tous niveaux de mettre en place des systèmes visant à instaurer un environnement propre à prévenir toute exploitation et tout abus sexuels.

Règles disciplinaires

A.12 Tout fonctionnaire dont il est allégué qu'il a commis une faute relève de la procédure disciplinaire instituée par le Statut et le Règlement du personnel. Il a droit aux garanties d'une procédure régulière prévue au chapitre X du Règlement du personnel et dans l'instruction administrative du 2 août 1991 intitulée « Mesures et procédures disciplinaires révisées » (ST/AI/371). Le principe fondamental dont procèdent ces garanties est que les allégations ne sont rien d'autre et que, jusqu'à preuve du contraire, un fonctionnaire est présumé avoir observé les normes qui doivent régler sa conduite. Il appartient à l'Administration d'établir dans chaque cas s'il y a eu faute ou non.

A.13 En application de cette instruction administrative, un chef de mission doit ouvrir une enquête préliminaire s'il y a lieu de croire qu'un fonctionnaire n'a pas

observé les normes qui doivent régler sa conduite^d. Si cette enquête préliminaire révèle que l'intéressé a effectivement commis une faute, le rapport d'enquête préliminaire et des copies de toutes les pièces retenues comme preuves documentaires sont communiqués au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, qui décide s'il doit être donné suite à l'affaire; dans l'affirmative, le fonctionnaire en cause est informé par écrit des charges retenues contre lui; cette notification indique à quelles règles ou normes de conduite l'intéressé a contrevenu et explique pourquoi le Sous-Secrétaire général estime que les éléments de preuve justifient ces charges. Le fonctionnaire se voit accorder un délai suffisant pour répondre par écrit aux charges portées contre lui. Le dossier complet de l'affaire, comprenant notamment la réponse du fonctionnaire et tout élément de preuve qu'il souhaite soumettre, est examiné par le Sous-Secrétaire général, qui décide soit de classer l'affaire, soit de la renvoyer à un comité paritaire de discipline, soit, en cas de faute grave dont il existe des preuves patentes, de recommander au Secrétaire général de renvoyer le fonctionnaire sans préavis. Lorsqu'une affaire est renvoyée à un comité paritaire de discipline, celui-ci entend les parties et, après avoir délibéré, soumet son rapport et ses recommandations au Secrétaire général, qui prend la décision finale. Le Secrétaire général peut décider de ne pas sanctionner le fonctionnaire en cause et de classer l'affaire, ou peut lui infliger une ou plusieurs des sanctions prévues à l'alinéa a) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel^e. Si le fonctionnaire conteste cette décision finale, il peut saisir le Tribunal administratif des Nations Unies.

Personnel de la police civile des Nations Unies et observateurs militaires

Statut

A.14 Le paragraphe 26 du modèle d'accord sur le statut des forces dispose que les observateurs militaires et les officiers de police civile des Nations Unies sont assimilés à des experts en mission au sens de la Convention générale^f.

^d L'instruction administrative (ST/AI/371) a été promulguée avant la création du Bureau des services de contrôle interne par la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 19 juillet 1994. En vertu de son mandat, le Bureau des services de contrôle interne peut enquêter sur des allégations d'infraction aux règles et règlements de l'ONU et aux textes administratifs pertinents. Le mandat du Bureau prévoit que le Secrétaire général peut prendre l'initiative de telles enquêtes. Lesdites enquêtes sont menées sous le contrôle et la direction du Bureau et sont assimilées à des enquêtes préliminaires aux fins de l'application de la procédure disciplinaire.

^e L'alinéa a) de la disposition 110.3 du Règlement du personnel stipule que par « mesure disciplinaire », on entend une ou plusieurs des mesures suivantes : blâme écrit du Secrétaire général; perte d'un ou plusieurs échelons de classe; suspension, pendant une période déterminée, du droit aux augmentations périodiques de traitement; suspension sans traitement; amende; rétrogradation; licenciement, avec ou sans préavis ou indemnité en tenant lieu; renvoi sans préavis.

^f Dans la pratique, l'ONU assimile les officiers de liaison et les officiers d'état-major à des experts en mission. Dans les premiers temps des opérations de maintien de la paix, cette assimilation était expressément stipulée dans certains accords sur le statut des forces. C'est le cas, par exemple, de l'échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement égyptien concernant le statut de la Force d'urgence des Nations Unies, en date du 8 février 1957 (*Recueil des Traités* des Nations Unies, vol. 260, p. 61); voir aussi le paragraphe 25 de l'échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement chypriote concernant le statut de la Force de maintien de la paix des Nations Unies à Chypre, en date du 31 mars 1964 (*Ibid.*, vol. 492, p. 59).

A.15 En vertu de la section 22 de la Convention générale, les experts en mission se voient accorder les privilèges et immunités que requiert l'exercice de leurs fonctions, y compris l'immunité d'arrestation ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels, l'immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leur mission (y compris leurs paroles et écrits), et l'inviolabilité de leurs papiers et documents.

A.16 Le paragraphe 6 du modèle d'accord sur le statut des forces dispose que tous les membres d'une mission de maintien de la paix doivent observer intégralement les lois et règlements du pays. Les dispositions du modèle d'accord traitant des actions civiles et pénales sont applicables aux membres des missions de maintien de la paix qui ont la qualité d'experts en mission (voir plus haut, par. A.4 à A.7). La section 23 de la Convention générale traite de la levée des privilèges et immunités des experts en mission. La teneur de cette section est identique à celle de la section 20, qui concerne les fonctionnaires. La Convention générale et l'article premier, alinéa e), du Règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission (ST/SGB/2002/9) indiquent clairement que les décisions du Secrétaire général concernant la levée des immunités des experts en mission doivent reposer sur les mêmes critères que celles qu'il prend dans le cas des fonctionnaires.

Règles de conduite

A.17 Par sa résolution 56/280 du 27 mars 2002, l'Assemblée générale a adopté le règlement susmentionné, qui définit les normes de conduite que doivent observer les experts en mission. Ces normes s'appliquent aux membres de la police civile et aux observateurs militaires qui sont au service des Nations Unies en qualité d'experts en mission. Elles comprennent un certain nombre de dispositions de portée générale dont il découle qu'il est interdit aux experts en mission de se livrer à l'exploitation et aux abus sexuels. Par exemple, l'alinéa a) de l'article 2 du Règlement stipule que les experts en mission doivent faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité; l'alinéa d) du même article dispose qu'ils doivent avoir une conduite conforme à leur statut d'experts en mission; l'alinéa j) prévoit que les experts en mission doivent se conformer aux lois en vigueur localement et honorer leurs obligations juridiques privées; enfin, l'alinéa k) de l'article 2 leur interdit toute forme de harcèlement sexuel ou sexiste.

A.18 Lors de leur nomination, les officiers de police civile et les observateurs militaires doivent signer un engagement par lequel ils promettent de respecter les directives permanentes, les procédures administratives, la politique, les instructions et autres textes. Parmi ces textes figurent le document intitulé « Code de conduite du Casque bleu – Dix règles » et une brochure intitulée « Nous, soldats de la paix ». Ces documents sont distribués à tout le personnel des missions de maintien de la paix des Nations Unies. Leurs dispositions sont reprises dans les directives à l'usage des officiers de police civile, qui sont établies pour chaque mission et communiquées aux pays qui fournissent du personnel de police, ainsi que dans les directives à l'usage des observateurs militaires, qui sont distribuées à ces derniers par le chef des observateurs militaires de chaque mission. Les pays qui fournissent des contingents reçoivent aussi des exemplaires de ces documents.

A.19 Les « Dix règles » et le document intitulé « Nous, soldats de la paix » renferment des règles générales de conduite. La quatrième des « Dix règles » vise

l'exploitation et les abus sexuels. Elle est ainsi libellée : « Ne commets pas d'actes répréhensibles – en maltraitant ou en exploitant sexuellement, physiquement ou psychologiquement des autochtones ou des membres du personnel de l'ONU, en particulier des femmes et des enfants. »

A.20 Les directives à l'usage des officiers de police civile renferment des dispositions détaillées sur la conduite que doit tenir le personnel de la police civile. Ces dispositions prévoient notamment que les officiers de police civile doivent s'abstenir à l'égard de la population locale, en particulier des femmes et des enfants, de tout acte relevant de l'exploitation ou des abus sexuels. Les directives prévoient aussi que les officiers de police civile doivent traiter toute la population avec respect et courtoisie. Les directives à l'usage des observateurs militaires renferment des dispositions similaires.

A.21 À la mi-2004, le Département des opérations de maintien de la paix a entrepris d'inclure, dans les directives à l'usage du chef de la police, qui sont établies pour chaque mission, un condensé des dispositions de la circulaire du Secrétaire général de 2003 et une clause spécifiant que ces dispositions s'appliquent aux officiers de police civile. Les normes énoncées dans la circulaire de 2003 n'ont pas encore été rendues expressément applicables aux observateurs militaires.

Règles disciplinaires

A.22 Les officiers de police civile et les observateurs militaires dont il est allégué qu'ils ont commis un acte assimilé à une « faute grave » relèvent de la procédure définie dans les directives relatives aux questions disciplinaires concernant les officiers de police civile et les observateurs militaires, qui sont distribuées aux pays fournissant des contingents en même temps que les directives à l'usage des officiers de police civile établies pour chaque mission. Les directives (par. 4) contiennent une définition des « fautes graves » (qui diffère de celle figurant dans le Statut et le Règlement du personnel). Cette définition inclut l'exploitation et les abus sexuels parmi les « fautes graves », comme la circulaire du Secrétaire général de 2003 le fait pour les fonctionnaires.

A.23 Les directives contiennent des garanties de respect d'une procédure régulière qui, comme celles accordées aux fonctionnaires, reposent sur le principe qu'une allégation n'est rien d'autre tant qu'elle n'a pas été vérifiée. En d'autres termes, les officiers de police civile et les observateurs militaires sont, jusqu'à preuve du contraire, présumés avoir agi selon les normes de conduite qui leur sont applicables. Il appartient au chef de mission d'établir dans chaque cas s'il y a eu ou non « faute grave ».

A.24 Comme encore dans le cas des fonctionnaires, la première phase de la procédure, lorsqu'il y a lieu de croire qu'un officier de police civile ou un observateur militaire a commis une « faute grave » au sens des directives, consiste pour le chef de mission à ouvrir immédiatement une enquête préliminaire. Si cette enquête révèle que les allégations de faute grave sont fondées, le chef de mission constitue une commission d'enquête et informe le Département des opérations de maintien de la paix des résultats de l'enquête préliminaire. Il peut recommander au Département le rapatriement de l'intéressé s'il estime que les résultats de l'enquête préliminaire le justifient. En pareil cas, le Département informe la mission permanente de l'État dont l'intéressé est ressortissant.

A.25 La commission d'enquête a pour mandat d'établir les faits, et non de statuer sur l'affaire. Son rôle est d'aider le chef de mission à faire respecter les normes de conduite. La commission d'enquête doit être constituée dans un délai de 48 à 72 heures après notification au chef de mission des résultats de l'enquête préliminaire. Les directives renferment des dispositions détaillées visant à garantir aux officiers de police civile ou observateurs militaires mis en cause le respect d'une procédure régulière.

A.26 La commission d'enquête remet son rapport au chef de mission, à qui il revient de prendre la décision finale. Les directives prévoient les diverses sanctions que peut prendre le chef de mission s'il établit qu'une « faute grave » a été commise⁸. Le chef de mission peut recommander au Département des opérations de maintien de la paix de procéder au rapatriement de l'intéressé si les conclusions de la commission d'enquête le justifient (comme indiqué plus haut au paragraphe A.24, il peut aussi faire cette recommandation sur la foi des résultats de l'enquête préliminaire). Si le Département décide de rapatrier l'officier de police civile ou l'observateur militaire mis en cause, il en informe l'État Membre dont celui-ci est ressortissant. Les frais de rapatriement sont à la charge de cet État.

Soldats des contingents nationaux

Statut

A.27 Le modèle d'accord sur le statut des forces dispose que les lois et règlements du pays doivent être intégralement observés (par. 6); que le personnel militaire des contingents nationaux affecté à l'élément militaire d'une opération de maintien de la paix jouit des privilèges et immunités expressément prévus par l'accord (par. 27); et que ce personnel est soumis à la juridiction exclusive de l'État participant dont il est ressortissant pour toute infraction pénale qu'il pourrait commettre sur le territoire de l'État hôte [par. 47, al. b)]. Étant donné qu'il est exclu que la juridiction de l'État hôte s'exerce à l'égard des soldats des contingents nationaux, le modèle d'accord prévoit que le Secrétaire général obtiendra des gouvernements des pays participants l'assurance qu'ils sont disposés à exercer leur juridiction à l'égard des crimes et délits que pourraient commettre les membres de leur contingent servant avec l'opération de maintien de la paix des Nations Unies (par. 48). Le modèle d'accord prévoit aussi qu'une clause à cet effet doit être incluse dans le mémorandum d'accord conclu entre l'ONU et chacun des pays fournissant des contingents. Toutefois, le modèle de mémorandum d'accord que l'Assemblée générale a approuvé (A/51/967, annexe, et Corr. 1 et 2) ne contient pas une telle clause, qui pourtant figurait dans certains mémorandums d'accord dans les débuts des opérations de maintien de la paix (voir le paragraphe 78 du présent rapport).

⁸ Le chef de mission peut prendre, en vertu des directives, une ou plusieurs des sanctions suivantes : retrait des pouvoirs de commandement de l'intéressé; réaffectation à un autre poste ou à un autre secteur, après remise à niveau, le cas échéant; retrait des avantages et privilèges accordés au personnel des Nations Unies; privation de congé ordinaire ou compensatoire; recouvrement total ou partiel des sommes reçues par l'intéressé au titre de l'indemnité de subsistance (missions) si la faute a entraîné pour les Nations Unies un préjudice financier; recommandation de rapatriement; blâme ou réprimande écrits, assortis éventuellement d'une recommandation de rejet de toute candidature ultérieure de l'intéressé à des fonctions au service des Nations Unies.

A.28 Le modèle d'accord sur le statut des forces stipule que si une action civile est intentée contre un membre d'une mission de maintien de la paix devant un tribunal de l'État hôte, il doit être mis fin immédiatement à l'instance si le chef de mission certifie que l'affaire a trait aux fonctions officielles du membre de la mission mis en cause. Sinon, le procès civil peut suivre son cours. Toutefois, la liberté individuelle d'un membre d'une mission de maintien de la paix ne peut faire l'objet d'aucune restriction à la suite d'un procès civil (par. 49).

A.29 Le modèle d'accord sur le statut des forces prévoit la procédure à suivre lorsque l'État hôte et le Secrétaire général sont en désaccord sur ces questions.

Règles de conduite

A.30 Le modèle d'accord sur le statut des forces dispose que le Représentant spécial du Secrétaire général prend toutes les mesures utiles pour assurer le maintien de l'ordre et de la discipline parmi les membres de l'opération de maintien de la paix (par. 40). Les soldats d'un contingent national doivent observer les normes de conduite énoncées dans les documents intitulés « Code de conduite du Casque bleu – Dix règles » et « Nous, soldats de la paix » (voir plus haut, par. A.18 et A.19). Ces documents sont distribués à tout le personnel des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et sont reproduits dans les directives établies pour chaque mission à l'intention des pays qui fournissent des contingents.

A.31 Ces directives contiennent des dispositions détaillées sur la conduite que doivent tenir les membres des contingents. Ils doivent, à l'égard de la population locale, en particulier des femmes et des enfants, s'abstenir de tout abus et de tout acte d'exploitation et se montrer courtois et respectueux. Après la promulgation de la circulaire du Secrétaire général de 2003, le Département des opérations de maintien de la paix a entrepris d'incorporer aux directives un résumé des dispositions de la circulaire et de les rendre ainsi applicables aux membres des contingents nationaux.

Règles disciplinaires

A.32 Tout soldat d'un contingent national dont il est allégué qu'il a commis une « faute grave » (terme dont la définition inclut l'exploitation et les abus sexuels) relève de la procédure prévue par les directives relatives aux affaires disciplinaires concernant les soldats des contingents nationaux, directives qui sont communiquées à chacun des pays fournissant un contingent. Bien entendu, ces soldats relèvent aussi des procédures disciplinaires propres à leurs contingents.

A.33 Le paragraphe 2.2 de la circulaire du Secrétaire général de 2003, bien qu'il ne vise pas expressément les soldats des contingents, dispose qu'il est interdit aux forces des Nations Unies qui participent à des opérations sous commandement et contrôle de l'Organisation de se livrer à l'exploitation ou aux abus sexuels, et que ces forces ont un devoir de protection à l'égard des femmes et des enfants, conformément à la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1999/13, intitulée « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies ». Le paragraphe 1.1 de cette circulaire stipule que les règles qui y sont énoncées sont applicables aux forces des Nations Unies lorsque, dans les situations de conflit armé, elles participent activement aux combats, dans les limites et pendant la durée de leur participation, et qu'elles s'appliquent donc dans les interventions coercitives et dans les opérations de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé

dans l'exercice de la légitime défense. Le paragraphe 7.2 de la même circulaire inclut parmi les actes expressément prohibés le viol, la prostitution forcée et toute forme d'agression sexuelle et d'humiliation. Le paragraphe 7.4 stipule que les enfants doivent faire l'objet d'un respect particulier et être protégés contre toute forme d'attentat à la pudeur.

A.34 Lorsqu'il est allégué qu'un membre d'un contingent a commis une faute grave, le chef de mission procède à une enquête préliminaire et constitue éventuellement une commission d'enquête selon une procédure à peu près identique à celle prévue par les directives décrites plus haut aux paragraphes A.22 à A.26. Comme pour les officiers de police civile et les observateurs militaires, le chef de mission n'a en pareil cas que le pouvoir de faire une recommandation de rapatriement au Département des opérations de maintien de la paix. Si le Département suit cette recommandation, il en avise la mission permanente du pays qui a fourni le contingent, lequel est tenu de prendre en charge les frais de rapatriement.

A.35 Il convient de souligner que la décision de rapatrier un membre d'un contingent national est une mesure administrative, et non pas une sanction disciplinaire. Seul le pays qui a fourni le contingent a le pouvoir de prendre des sanctions disciplinaires contre un soldat de ce contingent.

Volontaires des Nations Unies

Statut

A.36 Depuis quelques années, les accords sur le statut des forces disposent que les Volontaires des Nations Unies sont considérés comme ayant le statut de fonctionnaires au sens de la Convention générale. Ils jouissent donc sur le territoire de l'État hôte des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires (voir plus haut, par. A.1 à A.7).

Règles de conduite

A.37 Les Volontaires des Nations Unies sont tenus d'observer les normes de conduite prévues par le Programme des Volontaires des Nations Unies. Aux termes de ces normes, les Volontaires doivent respecter les lois ainsi que les règles d'éthique et les traditions de l'État hôte et s'abstenir de toute activité incompatible avec les buts et objectifs des Nations Unies.

Règles disciplinaires

A.38 Toute violation des normes de conduite des Volontaires des Nations Unies peut entraîner le renvoi immédiat. Le Département des opérations de maintien de la paix donnera aux missions pour instructions d'exiger des Volontaires qu'ils signent un engagement assimilant toute violation des dispositions de la circulaire du Secrétaire général de 2003 qui interdisent l'exploitation et les abus sexuels à une faute grave pouvant entraîner le rapatriement immédiat.

A.39 Si un Volontaire conteste une décision administrative, il peut, en vertu des termes de son engagement, demander un arbitrage; la décision de l'instance arbitrale s'impose aux deux parties comme réglant définitivement le différend.

Consultants et vacataires

Statut

A.40 Des consultants ou vacataires peuvent être recrutés pour des missions de maintien de la paix aux conditions prévues par l'instruction administrative ST/AI/1999/7, intitulée « Consultants et vacataires ». Les consultants sont des personnes engagées parce qu'elles ont des qualifications spéciales que ne possède pas le personnel du Secrétariat. Les vacataires peuvent exercer des fonctions analogues à celles de fonctionnaires, mais seulement pour des périodes de courte durée. L'instruction administrative dispose que les consultants et vacataires, n'ayant la qualité ni de fonctionnaires, ni d'experts en mission, doivent respecter la législation du pays où ils travaillent. Toutefois, les consultants peuvent se voir accorder le statut d'experts en mission s'ils ont à voyager pour le compte de l'Organisation. Les privilèges et immunités des experts en mission sont exposés plus haut aux paragraphes A.15 et A.16.

Normes de conduite

A.41 Les contrats de consultant et de vacataire prévoient que les titulaires doivent s'abstenir de tout comportement susceptible de discréditer l'Organisation des Nations Unies et de toute activité incompatible avec les buts et principes de l'Organisation.

Règles disciplinaires

A.42 Les contrats types de vacataire et de consultant prévoient que tout manquement aux normes de conduite qui y sont énoncées entraînera la résiliation du contrat par l'Organisation. Le Département des opérations de maintien de la paix donnera pour instructions aux missions d'étendre expressément cette disposition aux violations des dispositions de la circulaire du Secrétaire général de 2003 interdisant l'exploitation et les abus sexuels.

A.43 Les contrats types prévoient que si un consultant ou vacataire conteste une décision de l'ONU, il peut demander un arbitrage, et que la décision de l'instance arbitrale s'impose aux deux parties comme règlement définitif de leur différend.

ANNEXE 3 : Modèle d'accord entre l'ONU et les États membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies; Doc. NU A/46/185 (1991)

**NATIONS
UNIES**

A



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/46/185
23 mai 1991
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-sixième session
Point 74 de la liste préliminaire*

ETUDE D'ENSEMBLE DE TOUTE LA QUESTION DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX SOUS TOUS LEURS ASPECTS

MODELE D'ACCORD ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES ETATS MEMBRES QUI FOURNISSENT DU PERSONNEL ET DE L'EQUIPEMENT A DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Rapport du Secrétaire général

1. Au paragraphe 10 de sa résolution 45/75 du 11 décembre 1990, l'Assemblée générale a suggéré au Secrétaire général "d'avoir établi un modèle d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats Membres qui fournissent des contingents pour les opérations de maintien de la paix, en laissant dans cet accord suffisamment de latitude pour faire face aux diverses éventualités". Se fondant sur la pratique établie et s'inspirant très largement des accords actuels avec les pays qui fournissent des contingents, le Secrétariat a établi le modèle d'accord joint en annexe au présent rapport. Ce modèle est destiné à servir de base pour la rédaction des accords qui seront conclus entre l'Organisation des Nations Unies et chaque pays qui fournit du personnel et de l'équipement à une opération de maintien de la paix ou opérations analogues des Nations Unies. Il peut donc faire l'objet des modifications convenues dans chaque cas entre les intéressés.

2. Le modèle ci-joint servira aussi de base, mutatis mutandis, aux accords avec tout pays non membre de l'Organisation des Nations Unies qui souhaite fournir du personnel et de l'équipement à une opération de maintien de la paix des Nations Unies.

* A/46/50.

A/46/185
 Français
 Page 2

ANNEXE

Projet de modèle d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats Membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

I. DEFINITIONS

1. Les définitions ci-après s'appliquent aux fins du présent accord a/ :

II. ETABLISSEMENT DE L'OPERATION DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

2. En application de la résolution [...] du Conseil de sécurité portant approbation du rapport du Secrétaire général qui contient le mandat de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies], un accord est conclu par les présentes entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de [l'Etat participant].

III. CONTRIBUTION

3. Comme suite à la demande du Secrétaire général, [l'Etat participant] fournira ce qui suit à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] :

- [- Catégorie et effectif du personnel;
- Description générale de l'équipement].

IV. APPLICATION DE L'ACCORD SUR LE STATUT b/

4. L'accord sur le statut affirme le caractère international de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] en tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies et définit les privilèges et immunités, droits et facilités ainsi que les devoirs de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] et de ses membres.

a/ Dans cette section figurera la définition des principaux termes utilisés dans l'accord, par exemple :

Les termes "Etat participant" désignent l'un quelconque des Etats qui fournissent du personnel militaire et/ou civil à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies.

Les termes "Chef de mission" désignent le Représentant spécial/commandant nommé par le Secrétaire général avec l'accord du Conseil de sécurité.

b/ Voir le modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix (A/45/594).

/...

A/46/185
Français
Page 3

5. En conséquence, le personnel militaire et/ou civil fourni par [l'Etat participant] jouit des privilèges et immunités, des droits et des facilités prévus par l'accord sur le statut et se conforme aux obligations qui y sont énoncées.

6. En attendant la conclusion d'un tel accord, l'Organisation des Nations Unies applique les principes et pratiques coutumiers qui sont consacrés dans le modèle d'accord sur le statut des forces.

V. POUVOIR

7. Pendant la durée de son affectation à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies], le personnel fourni par [l'Etat participant] reste au service national mais est placé sous le commandement de l'Organisation des Nations Unies, qui est conféré au Secrétaire général sous l'autorité du Conseil de sécurité. En conséquence, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a pleine autorité pour le déploiement, l'organisation, la conduite et la direction de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies], y compris le personnel fourni par [l'Etat participant]. Sur le terrain, cette autorité est exercée par le Chef de mission, qui est responsable devant le Secrétaire général. Toute autre délégation d'autorité relève du Chef de mission.

8. Le Chef de mission a la responsabilité générale de l'ordre et de la discipline au sein de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies]. La responsabilité de toute mesure disciplinaire concernant le personnel militaire fourni par [l'Etat participant] incombe à un officier désigné à cet effet par le Gouvernement de [l'Etat participant].

VI. CARACTERE INTERNATIONAL

9. Les fonctions de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] sont exclusivement internationales et le personnel fourni par [l'Etat participant] règle sa conduite en ayant exclusivement en vue l'intérêt des Nations Unies. Dans l'accomplissement de ses devoirs et exception faite des questions administratives de caractère national, il ne doit solliciter ni accepter d'instructions d'aucune autorité extérieure à l'Organisation des Nations Unies, et le Gouvernement de [l'Etat participant] s'abstient de lui donner de telles instructions.

10. Le Gouvernement de [l'Etat participant] peut soulever auprès du Secrétaire général toute question relative à son personnel servant dans [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies].

VII. QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES

a) Personnel

11. Le Gouvernement de [l'Etat participant] veille à ce que le personnel fourni par lui satisfasse aux normes établies par l'Organisation des Nations Unies pour les membres de [l'opération de maintien de la paix des

/...

A/46/185
Français
Page 4

Nations Unies], notamment en ce qui concerne le rang, l'expérience, l'aptitude physique, la spécialisation et la connaissance des langues, et se conforme à toutes directives et procédures qui peuvent être établies par l'Organisation des Nations Unies en matière de certificats médicaux ou autres, de vaccination, de voyages, de transport, de congés ou autres.

12. Pendant la durée de l'affectation de son personnel à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies], le Gouvernement de [l'Etat participant] prend à sa charge le paiement de tous émoluments, indemnités et prestations qui peuvent lui être dus en vertu d'arrangements nationaux.

13. L'Organisation des Nations Unies communique au Gouvernement de [l'Etat participant] tous renseignements pertinents concernant la fourniture du personnel visé à l'article III ci-dessus, y compris les questions de responsabilité pour perte de biens appartenant à l'Organisation ou pour dommages à de tels biens et les demandes d'indemnisation pour décès, blessure ou maladie imputable au service à l'Organisation des Nations Unies ou pour perte de biens personnels.

i) Personnel militaire

14. Les arrangements administratifs et financiers de caractère général applicables à la fourniture de personnel militaire sont ceux énoncés dans l'Aide-mémoire à l'intention des pays fournissant des troupes, dans les dispositions types applicables aux observateurs militaires et autre personnel militaire et/ou dans la Notice à l'usage des observateurs militaires participant à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies], qui figurent en annexe au présent Accord.

15. S'agissant des observateurs militaires, l'Organisation des Nations Unies prend à sa charge les frais de voyage à destination et au départ de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] et leur verse également une indemnité de subsistance lorsqu'ils se déplacent à titre officiel. Une indemnité de subsistance (missions) leur est également versée pendant la durée de leur affectation à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] à un taux fixé par le Secrétaire général et susceptible d'être modifié. L'indemnité de subsistance (missions) est réputée constituer la contribution totale de l'Organisation des Nations Unies aux frais de repas, de logement, de transports locaux et autres dépenses accessoires.

16. S'agissant des troupes, l'Organisation des Nations Unies, en consultation avec le Gouvernement de [l'Etat participant] prend des dispositions pour le transport des contingents et de leurs bagages à destination et au départ de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies]. Elle rembourse le Gouvernement de [l'Etat participant] au(x) taux fixé(s) par l'Assemblée générale pour la solde et les indemnités, la rémunération supplémentaire des spécialistes, l'usure des effets personnels, du matériel et de l'équipement et

/...

A/46/185
Français
Page 5

les armes personnelles, y compris les munitions c/. L'Organisation verse également une indemnité de 1,28 dollar par personne et par jour, payable en [monnaie locale appropriée], pour couvrir les dépenses personnelles accessoires d/. Elle fournit les logements et services de cantine appropriés. Lorsque l'Organisation estime qu'il n'est pas possible de fournir ces services, elle verse une indemnité de subsistance (missions).

ii) Personnel civil

17. Le personnel civil fourni par le Gouvernement de [l'Etat participant] qui sert dans les troupes est assimilé au personnel militaire de ces troupes aux fins du présent Accord.

18. A moins qu'il n'en soit disposé autrement par écrit, les observateurs électoraux, la police civile et les autres personnels civils fournis par le Gouvernement [l'Etat participant] et ayant le statut d'experts en mission sont couverts, mutatis mutandis, par les dispositions du présent Accord et les dispositions types et/ou la Notice à l'usage des observateurs militaires.

b) Equipement/fournitures/aéronefs/navires/services

19. Les équipement/fournitures/aéronefs/navires/services décrits à l'article III ci-dessus restent la propriété du Gouvernement de [l'Etat participant]. Ils ne peuvent être remplacés ni retirés sans le consentement préalable de l'Organisation des Nations Unies; leur utilisation ne peut être restreinte ni arrêtée sans son consentement préalable.

20. La valeur de tout l'équipement et autres fournitures appartenant au Gouvernement ou à un contingent et mis à la disposition de l'Organisation des Nations Unies est déterminée à leur arrivée à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] ainsi qu'à leur départ. L'Organisation des Nations Unies rembourse au Gouvernement de [l'Etat participant], en contrepartie de l'utilisation de l'équipement, un montant égal à la différence entre la valeur de l'équipement au moment de sa livraison et sa valeur résiduelle au moment de son rapatriement, dans le cas des missions à court terme, ou effectue le remboursement en versements annuels de 30 %, 30 %, 20 % et 20 % respectivement sur une période de quatre ans dans le cas des missions

c/ A compter de juillet 1991, 988 dollars par personne et par mois pour la solde et les indemnités (tous rangs); 291 dollars par personne et par mois pour la rémunération supplémentaire des spécialistes (25 % au maximum des unités logistiques et 10 % au maximum des autres unités); 65 dollars par personne et par mois pour l'usure des effets personnels, du matériel et de l'équipement (tous rangs); 5 dollars par personne et par mois pour les armes personnelles, y compris les munitions (tous rangs).

d/ Cette indemnité pourra être progressivement supprimée à bref délai.

/...

A/46/185
Français
Page 6

d'une durée de plusieurs années. Si la valeur intégrale de l'équipement à l'arrivée est remboursée au Gouvernement de [l'Etat participant], la valeur résiduelle au départ, à la fin de l'opération, est créditée à l'Organisation des Nations Unies.

21. Les aéronefs/navires susmentionnés conservent leur immatriculation nationale mais, à la demande de l'Organisation des Nations Unies et à ses frais, le Gouvernement de [l'Etat participant] y appose l'emblème de l'Organisation et les peint aux couleurs de l'Organisation.

22. L'Organisation des Nations Unies rembourse au Gouvernement de [l'Etat participant] les frais de préparation et de déploiement. En outre, les frais d'exploitation, d'entretien et d'amortissement des aéronefs/navires, y compris les frais de rotation des équipages, sont remboursés au taux mensuel fixe de [montant]. Les autres frais afférents aux équipages sont remboursés selon les taux standard de remboursement applicables aux troupes lorsque l'Organisation fournit les logements et services de cantine. Lorsque l'Organisation estime qu'il n'est pas possible de fournir ces services, elle verse une indemnité de subsistance (missions). En ce qui concerne les aéronefs, les pièces de rechange, les réparations, la révision, l'entretien et l'amortissement sont remboursés au taux horaire standard de [montant] jusqu'à concurrence de [nombre] heures de vol par mois, y compris les vols d'entraînement.

23. L'Organisation des Nations Unies souscrira une assurance au tiers appropriée. Toute réclamation faite par le Gouvernement de [l'Etat participant], à raison de la perte d'un aéronef ou d'un navire au service de l'Organisation des Nations Unies, sera réglée par voie de négociation, sur la base de la valeur résiduelle de l'aéronef ou du navire au moment de sa perte. L'Organisation des Nations Unies fera également droit à toute réclamation pour frais de réparation extraordinaires pour autant que ces frais résultent d'un incident d'exploitation majeur survenu alors que l'aéronef ou le navire était au service de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies].

VIII. JURIDICTION

24. Les questions concernant les allégations d'infractions criminelles et de responsabilité civile du personnel fourni par [l'Etat participant] seront réglées conformément aux procédures prévues dans l'Accord sur le statut.

25. [L'Etat participant] accepte d'exercer sa juridiction à l'égard des crimes et délits commis par son personnel militaire affecté à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies]. [L'Etat participant] tiendra le Chef de mission informé de l'issue des affaires où il a ainsi exercé sa juridiction.

IX. NOTIFICATION DU RETRAIT

26. Le Gouvernement de [l'Etat participant] ne retirera pas son personnel de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] sans en avoir au préalable donné une notification au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

/...

27. Au cas où les services de tout ou partie du personnel fourni par [l'Etat participant] ne seraient plus requis, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en donnera au préalable due notification au Gouvernement de [l'Etat participant] pour lui permettre de procéder au retrait.

X. APPLICABILITE DES CONVENTIONS INTERNATIONALES

28. [L'opération de maintien de la paix des Nations Unies] observe et respecte les principes et l'esprit des conventions internationales générales applicables à la conduite du personnel militaire. Il s'agit en l'occurrence des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977, ainsi que de la Convention de l'Unesco du 14 mai 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. [L'Etat participant] veille en conséquence à ce que les membres de son contingent national affecté à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] connaissent parfaitement les principes et l'esprit de ces conventions.

XI. REGLEMENT DES DIFFERENDS

29. Les différends entre l'Organisation des Nations Unies et [l'Etat participant] concernant l'interprétation ou l'application du présent Accord qui ne sont pas réglés par voie de négociation ou par un autre mode de règlement convenu seront soumis à arbitrage sur la demande de l'une ou l'autre des parties. Chacune des parties nomme un arbitre, et les deux arbitres ainsi nommés procèdent à la nomination d'un troisième arbitre, qui exercera les fonctions de président. Si, dans les 30 jours de la demande d'arbitrage, une des parties n'a pas nommé d'arbitre ou si, dans les 15 jours de la nomination des deux arbitres, le troisième arbitre n'a pas été nommé, chacune des parties peut demander au Président de la Cour internationale de Justice de nommer un arbitre. La procédure d'arbitrage est fixée par les arbitres, les parties supportant les frais de l'arbitrage tel qu'ils sont évalués par les arbitres. La sentence arbitrale doit être motivée et les parties doivent l'accepter comme réglant définitivement le différend.

XII. ARRANGEMENTS COMPLEMENTAIRES

30. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de [l'Etat participant] peuvent conclure des arrangements complémentaires au présent Accord.

XIII. DISPOSITIONS DIVERSES

31. Le présent Accord entrera en vigueur le ..., date où le personnel fourni par [l'Etat participant] prendra ses fonctions à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies].

32. Le présent Accord restera en vigueur jusqu'à la date où le personnel fourni par [les Etats participants] quittera le [pays/territoire d'accueil], soit conformément aux paragraphes 26 ou 27, soit à la fin de [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies], étant entendu que les dispositions du paragraphe 29 ci-dessus continueront de s'appliquer aussi longtemps que toutes les réclamations en instance n'auront pas été réglées.

**ANNEXE 4 : Rapport du Secrétaire général sur les aspects
administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien
de la paix des Nations unies, Doc. NU A/51/903 (1997)**

Nations Unies

A/51/903

**Assemblée générale**

Cinquante et unième session

Distr. Générale

21 mai 1997

Original : anglais

Point 140 a) de l'ordre du jour**Aspects administratifs et budgétaires du financement
des opérations de maintien de la paix des Nations Unies :
financement des opérations de maintien de la paix
des Nations Unies**

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est présenté en application du paragraphe 2 de la résolution 51/13 de l'Assemblée générale, en date du 4 novembre 1996, dans laquelle l'Assemblée priait le Secrétaire général d'élaborer des mesures précises, notamment des critères et des directives, aux fins de l'application des principes qui sont exposés dans son rapport (A/51/389) et de lui rendre compte à ce sujet par l'intermédiaire du Comité consultatif.

Le présent rapport analyse l'article 51 du modèle d'accord sur le statut des forces, définit des critères et formule des directives en vue de la limitation temporelle et financière de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies, et propose des modalités en vue d'établir ces limitations dans un instrument juridiquement contraignant.

Au paragraphe 47 du présent rapport, l'Assemblée générale est priée d'approuver les modalités de l'établissement des limitations financières et temporelles dans des instruments juridiquement obligatoires proposée dans la section IV et d'adopter une résolution définissant les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'Organisation.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1 - 6	3
II. L'article 51 du modèle d'accord sur le statut des forces	7 - 11	4
III. Limitations temporelles et financières : le principe et son champ d'application	12 - 36	5
A. Limitation temporelle	15 - 20	6
B. Limitations financières	21 - 36	7
IV. Modalités de l'établissement des limitations financières et temporelles dans des instruments juridiquement contraignants	37 - 41	10
V. Conclusions	42 - 46	11
VI. Décisions à prendre par l'Assemblée générale	47	12

Annexe

Formule unique de demande d'indemnisation au titre de la responsabilité civile en cas de dommages corporels, de décès, de perte de biens ou de dommages matériels	14
---	----

I. Introduction

1. Le présent rapport complète le rapport du Secrétaire général sur le financement de la Force de protection des Nations Unies, de l'Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie, de la Force de déploiement préventif des Nations Unies et du Quartier général des forces de paix des Nations Unies et sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, en date du 20 septembre 1996 (A/51/389). Il est présenté en application de la résolution 51/13 de l'Assemblée générale, en date du 4 novembre 1996.
2. Dans son rapport précédent, le Secrétaire général exposait les principes de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies au titre des opérations de maintien de la paix, notamment en ce qui concerne les types de perte et de préjudice survenant le plus fréquemment à l'occasion de ces opérations, à savoir l'utilisation et l'occupation de locaux sans le consentement de leur propriétaire, le préjudice corporel et les pertes ou dommages matériels découlant du fonctionnement ordinaire de la force, et les préjudices et dommages résultant des opérations de combat. Ce rapport examinait en outre les procédures de règlement des demandes d'indemnisation au titre de la responsabilité civile et les problèmes rencontrés en pratique et proposait de modifier ces procédures pour assurer la simplicité, l'efficacité et la rapidité du règlement des demandes d'indemnisation à ce titre. Enfin, le Secrétaire général présentait à l'Assemblée générale pour examen diverses propositions concernant les limitations financière et temporelle de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies.
3. Dans son rapport daté du 14 octobre 1996 (A/51/491), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires déclarait partager l'opinion du Secrétaire général en ce qui concerne les limitations financières et temporelles, sous réserve que la question de leur plafond, de la durée de la période de limitation et des modalités d'établissement des limitations soit étudiée de manière plus approfondie (par. 10). Le Comité consultatif recommandait que l'Assemblée générale approuve les propositions et recommandations concernant les limitations de la responsabilité de l'Organisation figurant aux paragraphes 38 à 44 du rapport du Secrétaire général compte tenu des observations du Comité, que le Secrétaire général soit prié de prendre des mesures spécifiques, y compris d'établir des critères et des directives d'application des principes énoncés dans son rapport, et de faire rapport à l'Assemblée générale à ce sujet par l'intermédiaire du Comité consultatif (par. 15).
4. Le Comité consultatif demandait en particulier :
 - a) Que le Secrétaire général revioie les dispositions de l'article 51 du modèle d'accord sur le statut des forces qui s'étaient révélées inadaptées ou inefficaces et propose, à la lumière de l'expérience acquise en la matière, de nouvelles procédures de règlement des demandes d'indemnisation (par. 9);
 - b) Que le plafond des indemnisations, les modalités d'établissement de la limitation de la responsabilité financière de l'Organisation et la durée de la période de limitation soient étudiés de manière plus approfondie (par. 10);
 - c) Qu'on lui fournisse un recueil des cas où l'Organisation pouvait faire valoir des droits à restitution du fait du non-respect de l'accord sur le statut des forces ou d'autres accords (par. 11); et
 - d) Que l'on établisse une formule unique à l'aide de laquelle toutes les demandes devraient être présentées pour être examinées par l'Organisation des Nations Unies (par. 14).
5. Dans sa résolution 51/13, l'Assemblée générale a souscrit aux observations et recommandations formulées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans son rapport, et a prié le Secrétaire général d'élaborer des mesures précises, notamment des critères et des directives, aux fins de l'application des principes exposés dans son rapport et de lui rendre compte à ce sujet, par l'intermédiaire du Comité consultatif.
6. Le présent rapport est soumis en réponse à cette demande. Il comprend trois parties : la première analyse les dispositions de l'article 51 du modèle d'accord sur le statut des forces et expose les raisons pour lesquelles la procédure de règlement des différends prévue par cette disposition devrait être maintenue. La

seconde définit des critères et formule des directives aux fins de l'application des principes relatifs aux limitations financière et temporelle de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies, et la troisième propose des modalités pour l'établissement de ces limitations dans un instrument juridiquement contraignant. En outre, une formule unique pour l'établissement et la présentation des demandes est annexée au présent rapport. Un recueil des cas où l'Organisation peut faire valoir des droits à restitution du fait du non-respect de l'accord sur le statut des forces ou d'autres accords par les gouvernements est en cours d'élaboration et sera publié sous forme d'additif au présent rapport.

II. L'article 51 du modèle d'accord sur le statut des forces

7. L'article 51 du modèle d'accord sur le statut des forces (A/45/594)¹ prévoit la création d'une commission permanente chargée de statuer sur tout différend relevant du droit privé auquel une opération de maintien de la paix des Nations Unies ou l'un de ses membres est partie et dont les tribunaux locaux ne sont pas compétents pour connaître en raison de l'immunité de juridiction de l'Organisation et de ses membres. La commission doit être composée de trois membres, un membre nommé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, un membre nommé par le gouvernement et un président désigné d'un commun accord par le Secrétaire général et le gouvernement. À défaut d'accord sur le nom du président, le Président de la Cour internationale de Justice peut nommer celui-ci à la demande de l'une des parties. Cet article indique aussi comment sont pourvus les postes vacants à la commission, dispose que celle-ci définit ses propres procédures, indique comment les décisions sont prises, stipule que les sentences de la commission ont force obligatoire et définit la procédure d'appel conformément à l'article 53 du modèle d'accord.
8. La commission permanente envisagée dans le modèle d'accord n'a jamais été constituée dans le cadre de la pratique des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. L'Organisation n'a donc pas acquis d'expérience opérationnelle lui permettant de juger de l'efficacité ou de l'inefficacité de la procédure. Cet état de choses est peut-être dû au fait que les pays hôtes n'ont pas manifesté suffisamment d'intérêt à cet égard, ou parce que les demandeurs eux-mêmes ont estimé que la procédure en vigueur devant les comités locaux d'examen des demandes d'indemnisation était rapide, impartiale et généralement satisfaisante. Mais quelle qu'en ait été la raison, le fait même que la procédure prévue dans le modèle d'accord n'a pas été invoquée ne prouve pas en soi que cette procédure soit en elle-même irréaliste ou inefficace.
9. On se souviendra que dans son rapport précédent (A/51/389), le Secrétaire général déclarait que les mécanismes et procédures actuels d'instruction des demandes d'indemnisation n'étaient pas à rejeter en tant que tels, mais que pour pouvoir traiter un grand nombre de demandes portant sur des montants considérables, il pourrait être nécessaire de prendre un certain nombre de mesures, par exemple affecter du personnel supplémentaire à cette tâche, relever le plafond jusqu'auquel les comités locaux d'examen des demandes d'indemnisation étaient habilités à statuer ou accroître le nombre de ces comités sur le terrain.
10. Le Secrétaire général estime qu'aucune nouvelle procédure n'est nécessaire et que les mécanismes existants devraient être modifiés et rationalisés selon que de besoin. Il estime aussi que la commission permanente envisagée à l'article 51 du modèle d'accord sur le statut des forces devrait être maintenue, principalement parce qu'elle prévoit une procédure tripartite de règlement des différends, dans le cadre de laquelle l'Organisation et le demandeur sont traités sur un pied d'égalité. Ce mécanisme reflète aussi la pratique de l'Organisation dans le règlement des différends relevant du droit privé en application de l'article 29 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Les comités locaux d'examen des demandes d'indemnisation, aussi équitables et efficaces soient-ils, sont des organismes des Nations Unies, au sein desquels l'Organisation peut être perçue, à tort ou à raison, comme étant à la fois juge et partie. Compte tenu du principe selon lequel justice doit non seulement être faite mais aussi être perçue comme l'ayant été, une procédure qui fait intervenir une tierce partie neutre devrait être proposée aux demandeurs potentiels² dans le texte du modèle d'accord sur le statut des forces.

11. Comme la commission permanente n'a jamais été mise en place, il est difficile de dire comment sa procédure pourrait être modifiée ou amendée. Si, néanmoins, sur la base de l'expérience, cette procédure se révèle inadéquate, le Secrétaire général reviendra sur la question.

III. Limitations temporelles et financières : le principe et son champ d'application

12. La limitation de la responsabilité de l'Organisation comme moyen de répartir les risques des opérations de maintien de la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les États hôtes repose sur l'hypothèse selon laquelle les opérations de maintien de la paix consensuelles sont menées dans l'intérêt du pays sur le territoire duquel elles sont déployées, et qu'ayant expressément ou implicitement accepté le déploiement d'une opération de maintien de la paix sur son territoire, le pays hôte doit être réputé assumer le risque de l'opération et, au moins en partie, la responsabilité des dommages pouvant en découler. Du point de vue pratique, la limitation de la responsabilité de l'Organisation est aussi justifiée par le fait que les fonds utilisés pour régler les demandes d'indemnisation au titre de la responsabilité civile sont des fonds publics fournis par les États Membres de l'Organisation des Nations Unies pour financer les activités de celle-ci mandatées par lesdits États Membres. Les fonds utilisés pour régler les demandes d'indemnisation viennent ainsi amputer les montants disponibles pour financer d'autres opérations de maintien de la paix ou autres activités de l'Organisation des Nations Unies. En limitant la responsabilité de l'Organisation pour ce qui est des demandes d'indemnisation découlant d'opérations de maintien de la paix, on devrait amener le gouvernement hôte à assumer la responsabilité de toute indemnisation supplémentaire pouvant être justifiée par les circonstances.
13. Les limitations temporelles et financières établies selon les plafonds ou critères énoncés ci-après seraient applicables aux demandes d'indemnisation présentées au titre de la responsabilité civile en cas de préjudice corporel, maladie ou décès, et de perte de biens ou dommages matériels (y compris l'utilisation et l'occupation de locaux sans le consentement de leur propriétaire) imputables aux activités de membres des opérations de maintien de la paix dans l'exercice de leurs fonctions officielles³.
14. Sous réserve de ces limitations, une indemnisation serait versée lorsque la responsabilité de l'Organisation est engagée. Lorsque cette responsabilité n'est pas engagée, par exemple lorsqu'une demande découle d'activités relevant d'«impératifs opérationnels», la question de la limitation financière ne se posera pas⁴. D'autre part, il n'est pas proposé de limitations financières lorsque le dommage dont l'indemnisation est demandée résulte d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle. Si le bien-fondé d'une demande est établi, l'Organisation prendra à sa charge l'indemnisation du demandeur, se réservant le droit de se retourner contre l'individu concerné ou l'État qui a fourni le contingent dont celui-ci était membre⁵. Le Secrétaire général estime que l'Organisation ne peut limiter sa responsabilité lorsqu'un membre d'une opération de maintien de la paix a, dans l'exercice de ses fonctions, commis un acte illicite délibérément, dans une intention délictueuse ou par négligence grave. Mais c'est précisément en raison de cet élément de faute lourde ou d'intention délibérée ou délictueuse que l'Organisation est justifiée à se retourner contre l'individu concerné ou l'État qui a fourni le contingent dont celui-ci était membre. Cette approche est conforme à la pratique en vigueur dans d'autres domaines du droit international, où il est admis que la responsabilité est limitée en cas de négligence, mais pas en cas de négligence grave.

A. Limitation temporelle

1. **Équilibre entre les intérêts de l'Organisation et ceux de l'auteur de la demande**
15. C'est pour que les demandes d'indemnisation au titre de la responsabilité civile soient présentées dans un délai raisonnable, avant que les témoins et les éléments de preuve n'aient disparu et que les souvenirs ne se soient estompés qu'il est souhaitable d'assujettir les demandes d'indemnisation formées à l'encontre de l'Organisation à une limitation temporelle. Une telle limitation vise aussi à éviter que ne subsistent à la charge de l'Organisation, au titre d'opérations terminées, des créances dont elle ignore l'existence et dont le montant peut être élevé, et qui autrement pourraient par la suite être invoquées à son encontre à tout moment. En outre, la durée de nombreuses opérations de maintien de la paix est limitée et l'Organisation se retire de la région lorsque le mandat de l'opération prend fin. De ce fait, le personnel des Nations Unies qui a connaissance des circonstances entourant les demandes formulées dans la région est dispersé dans d'autres lieux d'affectation de l'Organisation ou a quitté l'Organisation. Pour cette raison, si une demande n'est pas présentée en temps voulu à l'Organisation, la capacité de celle-ci d'enquêter sur cette demande et de se défendre est gravement restreinte.
16. Dans le même temps, toute limitation temporelle doit être de durée raisonnable de manière à ne pas priver indûment les auteurs de demandes de leur droit de demander une indemnisation lorsqu'ils ont subi un préjudice ou une perte dans des situations où la responsabilité de l'Organisation est engagée.
2. **Durée du délai de forclusion**
17. Dans le droit de la plupart des États qui assujettissent la présentation des demandes en dommages-intérêts à des limitations temporelles, le délai de forclusion court à partir du moment où l'action ou l'événement ayant causé le préjudice ou la perte s'est produit ou, si le demandeur n'avait pas et ne pouvait raisonnablement avoir connaissance du préjudice ou de la perte et de l'identité de la partie l'ayant causé, à partir du moment où il en eu connaissance. En outre, la législation de certains pays prévoit un délai général de prescription après l'expiration duquel aucune demande, de quelque nature que ce soit, ne peut être présentée⁶.
18. Étant donné que la plupart des opérations de maintien de la paix sont de durée limitée, le délai de forclusion qui sera fixé devra être raisonnable, fiable et équitable tant pour les demandeurs potentiels que pour l'Organisation des Nations Unies. Il doit être simple à administrer, permettre à l'Organisation des Nations Unies de régler rapidement les demandes et être compatible avec les pratiques de l'Organisation éventuellement en vigueur à cet égard.
19. Sur ce point, on peut noter que les demandes d'indemnisation présentées par les observateurs militaires et les observateurs de police civile des Nations Unies en cas de décès, blessure ou maladie imputables à l'exercice de fonctions officielles pour le compte de l'Organisation doivent être formées dans un délai de quatre mois à compter du décès, de la blessure ou du commencement de la maladie de l'observateur, bien que dans des circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général puisse accepter d'examiner une demande formée après l'expiration de ce délai⁷. Les demandes d'indemnisation présentées par des membres de commissions, comités ou organes similaires en cas de décès, blessure ou maladie imputables à l'exercice de fonctions auprès de l'Organisation des Nations Unies sont assujetties à une limitation temporelle analogue⁸.
20. Étant donné la pratique de l'Organisation, les impératifs d'une opération de maintien de la paix et la durée relativement brève de la plupart de ces opérations, un délai de six mois semble raisonnable et permettrait de solder les comptes des opérations de maintien de la paix dans un délai relativement bref après la cessation de ces opérations. Le Secrétaire général propose que le délai de six mois coure à compter du moment où le dommage est intervenu, ou, si le demandeur n'avait pas et ne pouvait raisonnablement avoir connaissance du dommage ou de la perte, à partir du moment où il les a découverts, mais en aucun cas après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la fin du mandat de l'opération. La fin du mandat est déterminée par le Conseil de sécurité. Aux fins du délai général de prescription, il ne comprend pas la phase du retrait. Toutefois, au cas où le préjudice ou la perte interviendrait durant cette phase, le Secrétaire général envisagerait de relever l'intéressé de sa forclusion (voir par. 19).

B. Limitations financières

21. La responsabilité financière de l'Organisation peut être limitée de diverses façons : l'indemnisation pourrait être limitée à certains types de préjudice ou de perte, un plafond d'indemnisation pourrait être fixé pour chacun ou pour la totalité des dommages ou préjudices donnant lieu à indemnisation ou, lorsque les dommages ne peuvent être quantifiés, des critères pourraient être établis pour aider le comité d'examen des demandes d'indemnisation à déterminer la nature de la demande et à évaluer les dommages subis.
 22. Pour l'analyse des diverses limitations financières, on a distingué dans le présent rapport les demandes d'indemnisation présentées pour préjudice corporel, décès ou maladie, d'une part, et celles qui sont présentées au titre de pertes ou dommages matériels (y compris l'utilisation de locaux sans le consentement de leur propriétaire) et pour chacune de ces deux catégories, différentes mesures de limitation sont proposées.
1. **Préjudice corporel, maladie ou décès**
 - a) *Types de préjudice donnant lieu à indemnisation*
 23. Pour cette catégorie, peuvent être pris en compte l'un quelconque ou l'ensemble des éléments suivants : préjudices économiques tels que frais médicaux, manque à gagner ou perte de soutien financier, frais d'inhumation, services d'aide familiale, frais de justice et autres dépenses liées au préjudice corporel subi (frais de transport par exemple) et préjudices non pécuniaires tels que le *pretium doloris*.
 24. La pratique suivie dans le cadre des opérations de maintien de la paix pour déterminer le montant de l'indemnisation due au titre de la responsabilité civile en cas de préjudice corporel consiste à se fonder sur les types de préjudice ou perte donnant lieu à indemnisation que prévoit la législation locale et sur la pratique en vigueur dans la zone de la mission, en particulier, ainsi que la pratique de l'Organisation⁹. De l'avis du Secrétaire général, il faudrait maintenant dresser une liste des types de préjudice corporel ou perte donnant lieu à indemnisation, qui serait applicable dans le monde entier quel que soit le lieu où l'acte ayant entraîné le préjudice corporel ou la perte s'est produit. Une telle approche serait simple à appliquer et c'est celle qui créerait le moins de disparités entre les demandeurs dans le monde entier. C'est aussi l'approche qui a été adoptée dans l'article 4 du règlement du Siège concernant la limitation des dommages-intérêts exigibles à raison d'actes ou survenus à l'intérieur du district administratif du Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York¹⁰ et par la Commission d'indemnisation des Nations Unies¹¹.
 25. Compte tenu des types de préjudice corporel et de perte donnant lieu à indemnisation en vertu de l'article 4 du règlement du Siège ainsi que des critères élaborés par la Commission d'indemnisation des Nations Unies, et conformément à la pratique suivie dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le Secrétaire général propose que la liste des types de préjudice corporel, décès ou maladie donnant lieu à indemnisation prévoie exclusivement la compensation du préjudice économique ou pécuniaire réel, limité aux éléments suivants :
 - a) Dépenses nécessaires au titre des soins médicaux et de la rééducation;
 - b) Manque à gagner;
 - c) Perte de soutien financier;
 - d) Frais de transport liés au préjudice corporel, à la maladie ou aux soins médicaux;
 - e) Frais d'inhumation.
 26. De l'avis du Secrétaire général, les préjudices non pécuniaires tels que le *pretium doloris* et le préjudice moral (y compris le «punitive damage»), qui sont difficiles à quantifier, ne devraient pas être retenus. Il est également d'avis que les pertes ou dommages qui sont difficiles à vérifier, tels que les services d'aide familiale, ou qui ne sont pas directement liés au préjudice corporel ou aux dommages proprement dits, par exemple les frais d'avocat et frais de justice, ne devraient pas non plus être retenus¹².

b) *Plafond de l'indemnisation*

27. Des plafonds d'indemnisation en cas de maladie, de préjudice corporel ou de décès ont été établis par l'Organisation des Nations Unies pour les observateurs militaires et de police ainsi que pour les membres des commissions des Nations Unies¹³. Pour les premiers, il est établi dans les notes à l'intention des observateurs militaires et de police affectés à une mission («Notes for guidance of military/police observers on assignment») que l'indemnité due en cas de maladie, de préjudice corporel ou de décès imputable à l'exercice de fonctions officielles dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ne peut dépasser 50 000 dollars ou le double de la rémunération annuelle de base de l'observateur après déduction des indemnités applicables, si ce dernier montant est plus élevé.
28. S'agissant des membres des commissions, comités ou organes analogues des Nations Unies, les dispositions du règlement régissant le paiement d'indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputable à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies prévoient le paiement des indemnités suivantes : a) en cas de décès, l'Organisation paie les frais médicaux, les frais d'hospitalisation et autres frais directement liés au décès qui ne sont pas remboursés par une assurance ou d'autres sources, dans une limite raisonnable, les frais funéraires, dans une limite raisonnable, et les frais de transport du corps, ainsi qu'une pension de 100 000 dollars aux survivants (s'il s'agit d'un conjoint, d'enfants à charge ou d'un parent à charge), ce montant étant ramené à 50 000 dollars dans le cas d'un frère ou d'une soeur à charge; b) en cas de maladie ou de blessure, l'Organisation prend à sa charge tous les frais médicaux, frais d'hospitalisation et autres frais directement liés à la maladie ou à la blessure qui ne sont pas remboursés par une assurance ou d'autres sources et verse en outre une indemnité si la maladie ou la blessure entraîne une défiguration permanente ou la perte d'une fonction, le montant total de l'indemnité, y compris l'élément correspondant à la défiguration ou la perte d'une fonction, ne pouvant dépasser 100 000 dollars¹⁴.
29. Le Secrétaire général propose d'établir un plafond d'indemnisation global en ce qui concerne les indemnités dues en cas de préjudice corporel, de maladie ou de décès. Le montant effectif de l'indemnité due, jusqu'à concurrence de 50 000 dollars, sera déterminé conformément aux normes locales en la matière.

2. Pertes ou dommages matérielsa) *Utilisation de locaux appartenant à des particuliers sans le consentement de leur propriétaire*

30. Comme l'indiquait le Secrétaire général dans son rapport antérieur, il arrive souvent qu'une opération de maintien de la paix se trouve dans l'obligation d'utiliser temporairement des locaux appartenant à des particuliers dans le pays hôte, lorsque le gouvernement ne met pas à la disposition de l'opération, à titre gracieux, les locaux et installations nécessaires à la conduite de ses activités opérationnelles et administratives et au logement de ses membres, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de le faire¹⁵. L'Organisation estime que la légitimité de l'occupation dans de telles conditions ne l'exonère pas de la responsabilité qui lui incombe de verser une indemnisation adéquate au propriétaire pour privation de jouissance de ses biens ou pertes de loyer ou pour les dommages matériels causés, tout en se réservant le droit d'en demander le remboursement au gouvernement¹⁶. Reste à déterminer ce qui constitue, dans les cas appropriés, une indemnisation adéquate ou un juste loyer.
 - i) *Indemnisation limitée à la valeur locative équitable avant le déploiement des effectifs*
31. Pour déterminer la valeur locative équitable des locaux occupés, il est proposé de se fonder sur les loyers pratiqués sur le marché local avant le déploiement des effectifs de l'opération de maintien de la paix. Étant donné que le déploiement des effectifs entraîne un accroissement de la demande sur le marché local et, partant, l'augmentation des loyers, il est évident qu'il y a tout intérêt à déterminer la valeur locative équitable des locaux avant le déploiement des effectifs. Cette évaluation serait normalement établie par une équipe technique avancée des Nations Unies, sur la base des informations dont disposent les organismes des Nations Unies, les institutions publiques du pays considéré, les organisations non gouvernementales, des associations privées, les propriétaires et les locataires ou toute autre source d'information.

ii) *Indemnisation limitée à un montant maximum au mètre carré ou à l'hectare*

32. Une autre méthode consisterait à établir un loyer mensuel maximum sur la base d'un montant au mètre carré, pour les locaux, ou à l'hectare, pour les terrains, applicable dans l'ensemble de la zone de la mission. Des plafonds qui, dans certains cas, pourraient être abaissés en fonction de l'état des lieux, seraient fixés pour les locaux à usage d'habitation ou à usage commercial et, le cas échéant, pour les terrains non bâtis dans l'ensemble de la zone de la mission. Les montants en question seraient établis par l'équipe technique avancée des Nations Unies sur la base de toutes les informations pertinentes qui seraient disponibles, notamment les loyers payés par le gouvernement du pays hôte pour des locaux comparables.
- b) *Pertes et dommages matériels (locaux et terrains)*
33. Les pertes et dommages matériels, sauf dégradation normale due à l'usure, qui sont causés par des membres d'une opération de maintien de la paix, s'agissant de locaux publics ou privés qu'ils occupent temporairement ou qu'ils utilisent dans l'exercice de leurs fonctions officielles, entraînent pour l'Organisation l'obligation de verser une indemnisation. Celle-ci doit en principe couvrir le coût des réparations nécessaires. Compte tenu de la nature du bien considéré et des difficultés que soulève la détermination préalable d'un plafond en ce qui concerne le montant des réparations, il est proposé de faire en sorte que le montant de l'indemnisation soit lié à la valeur locative des locaux avant le déploiement de la force des Nations Unies et, si des frais de remise à neuf ont été engagés, de se fonder sur la valeur locative avant remise à neuf, à condition que le coût des réparations soit supérieur à celui des améliorations apportées.
34. Il est par conséquent proposé de retenir, pour fixer le plafond de l'indemnisation due au titre des travaux de réparation :
 - a) L'équivalent d'un certain nombre de mois de loyer (par exemple deux mois) ou un pourcentage fixe du loyer dû pour la période d'occupation par la force des Nations Unies ou encore, si la perte ou le dommage causés par les membres d'une opération de maintien de la paix n'est pas imputable à l'occupation ou à l'utilisation temporaire des locaux considérés, du loyer à payer pour des locaux comparables; ou bien
 - b) Un pourcentage fixe du coût des réparations.
 - c) *Biens corporels*
35. L'Organisation est responsable non seulement des pertes et dommages matériels qui concernent des locaux, qu'ils soient ou non occupés par une opération de maintien de la paix, mais elle est aussi responsable des pertes et dommages matériels qui concernent des biens corporels de tierces parties s'ils sont imputables à des activités de l'opération ou ont été causés dans le cadre des fonctions officielles exercées par ses membres.
36. Le Secrétaire général, lorsqu'il a examiné les critères à appliquer pour déterminer les plafonds d'indemnisation au titre des pertes et dommages concernant des biens corporels, a envisagé la possibilité de fixer un montant maximum donnant lieu à indemnisation pour toute perte ou dommage que subit un individu ou une famille du fait d'un seul événement, une autre option consistant à établir un montant déterminé pour les divers biens ou articles perdus ou endommagés. Étant donné la grande diversité des biens et articles qui risquent d'être perdus ou endommagés au cours d'une opération de maintien de la paix, on a conclu qu'il serait extrêmement difficile d'établir pour un plafond d'indemnisation un montant fixe et d'application générale. On a étudié la possibilité de fixer un plafond pour les biens et articles considérés, ce qui est la méthode actuellement appliquée en cas de perte ou de détérioration d'effets personnels imputables à l'exercice de fonctions officielles dans le cas des fonctionnaires de l'ONU et des observateurs militaires et de police en mission¹⁷. On a toutefois conclu qu'une liste comportant des articles tels que montre, radio, machine à écrire, caméscope, ordinateur personnel ou argent liquide n'était pas représentative du type de biens et articles qui risquaient d'être endommagés au cours d'une opération de maintien de la paix. Étant donné les difficultés rencontrées pour fixer un plafond, quelle que soit l'option considérée, le Secrétaire général propose que l'indemnité offerte corresponde aux frais raisonnables à engager pour réparer ou remplacer le bien ou l'article considéré¹⁸.

IV. Modalités de l'établissement des limitations financières et temporelles dans des instruments juridiquement contraignants

37. La limitation de la responsabilité financière de l'Organisation, bien que justifiée sur les plans économique et financier et conforme aux exigences d'une bonne gestion constitue une exception au principe général selon lequel, lorsqu'il y a responsabilité délictuelle, une indemnisation doit être versée pour rétablir la situation telle qu'elle était avant que le dommage ait été causé. Il est par conséquent indispensable d'établir ces limitations d'une manière qui soit juridiquement contraignante. L'Organisation des Nations Unies doit faire en sorte que les demandeurs éventuels, qu'il s'agisse du gouvernement du pays hôte ou de particuliers, acceptent les limitations ou, sinon, soient liés par elles, qu'ils y consentent ou non.
38. Le Secrétaire général a examiné les diverses modalités qui pourraient être retenues pour établir de façon juridiquement contraignante ces limitations de responsabilité et a conclu que, pour atteindre cet objectif, trois éléments seraient à la fois nécessaires et suffisants :
 - a) Une résolution de l'Assemblée générale;
 - b) Une clause concernant la responsabilité de l'Organisation dans le modèle d'accord sur le statut des forces;
 - c) Des dispositions analogues dans le mandat du comité d'examen des demandes d'indemnisation.
39. Une résolution de l'Assemblée générale énonçant les limitations temporelles et financières est nécessaire pour habiliter l'Organisation à limiter sa responsabilité à l'égard des États Membres. Une résolution limitant sa responsabilité financière dans le cadre des opérations de maintien de la paix serait adoptée par l'Assemblée en vertu des pouvoirs que lui confère en matière budgétaire l'Article 17 de la Charte des Nations Unies. En vertu de cet article, l'Assemblée générale est responsable des finances de l'Organisation, de la mise en recouvrement des montants nécessaires pour faire face aux dépenses liées à l'exercice de ses fonctions et de la ventilation de ces montants entre les États Membres, selon des modalités ayant force de droit. Le pouvoir conféré à l'Assemblée de déterminer les dépenses de l'Organisation l'habilite également à limiter lesdites dépenses en limitant sa responsabilité financière. Bien entendu, une telle limitation, qui ne concerne que les États Membres, n'exclut pas la possibilité que le gouvernement du pays hôte assume la responsabilité d'une indemnisation supplémentaire (voir par. 12).
40. Une clause concernant la responsabilité de l'Organisation dans le modèle d'accord sur le statut des forces permettrait de faire en sorte que, dans les relations entre l'Organisation et le pays hôte, les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'Organisation soient contraignantes sur le territoire de l'État hôte, celui-ci les ayant expressément acceptées. Cette clause énoncerait les principes régissant ces limitations et les incorporerait dans l'accord en se référant à la résolution adoptée par l'Assemblée générale pour limiter la responsabilité de l'Organisation. Elle serait ainsi conçue :

«Les demandes d'indemnisation présentées au titre de la responsabilité civile en cas de pertes ou dommages matériels ou de préjudice corporel, maladie ou décès liés à l'opération de maintien de la paix ou directement imputables à celle-ci (à l'exception des pertes, dommages ou préjudices imputables à des impératifs opérationnels) qui ne pourront être réglées conformément aux procédures internes de l'Organisation des Nations Unies seront réglées par celle-ci conformément aux dispositions de l'article 51 du présent accord, à condition que les demandes soient présentées dans un délai de six mois à compter du moment où la perte, le dommage ou le préjudice corporel s'est produit ou, si le demandeur n'avait pas et ne pouvait raisonnablement avoir connaissance du dommage ou de la perte, à compter du moment où il les a découverts, mais en aucun cas après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la fin du mandat de l'opération. Une fois sa responsabilité établie, l'Organisation des Nations Unies versera une indemnisation, sous réserve des limitations financières approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution...»

41. Des limitations temporelles et financières conformes à celles adoptées par l'Assemblée générale devraient aussi figurer dans le mandat des comités locaux d'examen des demandes, pour définir la portée de leurs attributions. Elles auraient ainsi force obligatoire pour les demandeurs éventuels qui choisiraient de saisir un tel comité.

V. Conclusions

42. Avec le présent rapport, le Secrétaire général achève l'examen et l'analyse des principes de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies au titre des opérations de maintien de la paix, des procédures de règlement des demandes d'indemnisation au titre de la responsabilité civile et des modifications dont elles pourraient faire l'objet, ainsi que des limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'Organisation.
43. L'analyse de l'article 51 du modèle d'accord a montré qu'il était impossible d'évaluer les avantages et les inconvénients d'un mécanisme qui n'avait jamais été mis en place. En principe, toutefois, la commission permanente des réclamations reflète la pratique de l'Organisation en vertu de l'article 29 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et, tant qu'elle ne se révélera pas inefficace dans la pratique, il conviendrait de maintenir l'option ainsi ouverte aux demandeurs potentiels.
44. Le champ d'application des limitations temporelles et financières a été défini. Un délai de six mois pour la présentation des demandes est proposé, à compter du moment où le dommage a été causé ou a été découvert par le demandeur, le délai ne pouvant en aucun cas être supérieur à un an à compter de la fin du mandat de l'opération.
45. S'agissant des modalités de l'établissement des limitations financières, une distinction a été opérée entre les cas de préjudice corporel, de maladie ou de décès, d'une part, et les pertes et dommages matériels (y compris l'utilisation de locaux sans le consentement de leur propriétaire), d'autre part; les limitations ci-après ont été proposées :
- a) *Préjudice corporel*
 - i) Seuls donneraient lieu à indemnisation les préjudices pécuniaires tels que frais médicaux et de rééducation, manque à gagner, perte de soutien financier, frais de transport liés au préjudice corporel, à la maladie ou aux soins médicaux, et frais d'inhumation;
 - ii) Le montant de l'indemnisation serait déterminé en se référant aux normes locales en la matière, et serait soumis à un plafond de 50 000 dollars;
 - b) *Pertes et dommages matériels*
 - i) L'indemnisation au titre de l'utilisation de locaux sans le consentement de leur propriétaire serait déterminée en se fondant sur la valeur locative équitable sur le marché local avant le déploiement des effectifs de la force, ou sur un prix maximum au mètre carré ou à l'hectare;
 - ii) L'indemnisation au titre des pertes ou dommages matériels concernant des locaux serait déterminée sur la base de l'équivalent d'un certain nombre de mois de loyer ou d'un pourcentage fixe du loyer;
 - iii) S'agissant des biens corporels, l'indemnisation doit correspondre au coût raisonnable de la réparation ou du remplacement des articles endommagés ou perdus.
46. Les modalités proposées pour l'établissement de ces limitations d'une manière juridiquement contraignante sont une résolution de l'Assemblée générale, une clause de responsabilité dans le modèle d'accord et des dispositions analogues dans le mandat des comités d'examen des demandes d'indemnisation. Elles constitueraient, respectivement, le texte officiel instituant le principe de la limitation de la responsabilité de l'Organisation, la base consensuelle de l'application de limitation de responsabilité dans la relation entre

l'Organisation et les États hôtes et le texte définissant la portée des attributions des comités d'examen des demandes d'indemnisation au titre de la responsabilité civile.

VI. Décisions à prendre par l'Assemblée générale

47. Les décisions que doit prendre l'Assemblée générale sont les suivantes : a) approuver les modalités de l'établissement de limitations financières et temporelles dans des instruments juridiquement contraignants qui sont proposées dans la section IV du présent document et b) adopter une résolution énonçant les limitations temporelles et financières de la responsabilité de l'Organisation.

Notes

¹ Dans le rapport, toute référence au modèle d'accord sur le statut des forces s'entend aussi de l'accord sur le statut des missions.

² Toutefois, le Secrétaire général propose que l'on supprime, à l'article 51 du modèle d'accord, la faculté de faire appel de la sentence de la commission permanente. L'appel devant un tribunal, qui est prévu à l'article 53 du modèle d'accord, prévoit une procédure très similaire à celle de la commission permanente, devant un organe dont la composition est analogue, et peut en fait être considéré comme faisant double emploi avec la procédure devant la commission permanente. Il est donc proposé de supprimer ce qui suit à l'avant-dernière phrase de l'article 51 :

« , à moins que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le gouvernement n'autorisent à en faire appel devant un tribunal constitué conformément au paragraphe 53. »

De même, à la première phrase de l'article 53 du modèle d'accord, le membre de phrase suivant devrait être supprimé :

« , et tout appel de la sentence rendue par la commission des réclamations créée conformément au paragraphe 51 qu'ils décident l'un et l'autre d'autoriser. »

³ Les demandes exclues de la présente étude, comme celles se rapportant à des accidents impliquant des véhicules officiels des Nations Unies, résultant d'une relation contractuelle ou découlant d'actes accomplis ou d'activités exercées par des membres de l'opération de maintien de la paix en dehors de l'exercice de leurs fonctions officielles et sans rapport avec celui-ci (voir A/51/389, note 1), ne sont à l'évidence pas assujetties aux limitations financières et temporelles proposées dans le présent rapport.

⁴ Voir A/51/389, par. 13, 14 et 46 et note 5.

⁵ Ibid., par. 42 et 43.

⁶ J. A. Jolowicz, *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. XI, chap. 13, par. 61 à 63.

⁷ Le délai de quatre mois dans lequel les demandes d'indemnisation doivent être présentées par les observateurs militaires et de police est prévu dans les «Notes for guidance of military/police observers on assignment».

⁸ Les règles régissant l'indemnisation des membres de commissions, comités et organes similaires en cas de décès, blessure ou maladie imputables à des activités auprès de l'Organisation des Nations Unies sont énoncées dans le document ST/SGB/103/Rev.1. L'article 9 de ces règles dispose que les demandes d'indemnisation doivent être introduites dans un délai de quatre mois à compter du décès du membre de la Commission, de la date

où il a été blessé ou à laquelle la maladie a commencé; toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général peut accepter d'examiner une demande présentée après l'expiration de ce délai.

- ⁹ En principe, les frais de justice et préjudices non pécuniaires ne donnent pas lieu à indemnisation par l'Organisation même lorsque la législation locale considère qu'ils ouvrent droit à compensation.
- ¹⁰ L'article 4 du règlement du Siège concernant la limitation des dommages-intérêts exigibles à raison d'actes survenus à l'intérieur du district administratif du Siège, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/210 du 11 décembre 1986, stipule que donnent lieu à indemnisation, dans le district administratif du Siège, les éléments ci-après, en cas de préjudice corporel ou de décès :
 - a) Soins médicaux;
 - b) Rééducation;
 - c) Manque à gagner;
 - d) Perte de soutien financier;
 - e) Services d'aide familiale;
 - f) Frais de transport;
 - g) Frais d'inhumation;
 - h) Frais de justice.
- ¹¹ La Commission d'indemnisation des Nations Unies a réparti les demandes d'indemnisation en six catégories : demandes émanant de personnes ayant quitté l'Iraq ou le Koweït (catégorie A : indemnité de 2 500 dollars minimum à 5 000 dollars maximum par famille); préjudice corporel grave ou décès (catégorie B : indemnité de 2 500 dollars à 10 000 dollars pour une seule personne, avec une limite de 10 000 dollars par famille en cas de décès); demandes individuelles au titre de dommages à concurrence de 100 000 dollars (catégorie C : limite individuelle de 100 000 dollars); demandes individuelles portant sur un montant supérieur à 100 000 dollars (catégorie D); demandes émanant de sociétés ou autres personnes morales (catégorie E); et demandes émanant de gouvernements et d'organisations internationales (catégorie F) (voir S/AC.26/1991/1 et S/AC.26/1991/7/Rev.1).
- ¹² La pratique en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix des Nations Unies a été de ne pas verser d'indemnisation au titre de dommages non pécuniaires (préjudice psychologique ou moral) et des frais de justice. L'exclusion des frais de justice serait en outre conforme à l'approche suivie par la Commission d'indemnisation des Nations Unies, qui ne verse pas d'indemnisation au titre des frais d'avocat et autres frais de justice ou frais connexes liés à l'établissement des demandes d'indemnisation.
- ¹³ En ce qui concerne les indemnités au versement desquelles peuvent prétendre des fonctionnaires en cas de maladie, d'accidents ou de décès, voir l'appendice D du Règlement du personnel des Nations Unies intitulé «Dispositions régissant le paiement d'indemnité en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies».
- ¹⁴ Voir ST/SGB/103/Rev.1.
- ¹⁵ Voir A/51/389, par. 9 à 12 et 46.
- ¹⁶ Ibid., par. 12.

- ¹⁷ Voir l'instruction administrative ST/AI/149/Rev.4 intitulée «Indemnité pour perte ou détérioration d'effets personnels imputable à l'exercice de fonctions officielles». Les notes à l'intention des observateurs militaires et de police («Notes for Guidance for Military/Police Observers on Assignment») publiées pour chaque opération de maintien de la paix comportent généralement une référence à cette instruction.
- ¹⁸ Il serait évidemment possible d'établir un plafond global, quelque peu arbitraire, en ce qui concerne la responsabilité de l'Organisation en cas de pertes et dommages matériels. Ce plafond pourrait représenter un certain pourcentage du plafond fixé en cas de préjudice corporel, par exemple 10 % (soit un maximum de 5 000 dollars).

Annexe**Formule unique de demande d'indemnisation au titre
de la responsabilité civile en cas de dommages corporels,
de décès, de perte de biens ou de dommages matériels**

Première partie : Identité du demandeur (Veuillez joindre un document permettant de confirmer votre identité, par exemple une photocopie certifiée conforme de votre passeport ou de votre carte nationale d'identité)

1. Nom : _____ Prénom(s) : _____
2. Sexe : Masculin ☐ Féminin ☐
3. Situation de famille : Célibataire ☐ Marié(e) ☐ Divorcé(e) ☐ Veuf/veuve ☐
4. Nationalité : _____
5. Date de naissance (jour/mois/année) : _____
6. Lieu de naissance (commune et pays) : _____
7. Profession et employeur : _____
8. Revenu perçu au cours des douze mois ayant précédé le sinistre auquel se rapporte la demande d'indemnisation (précisez la monnaie) : _____
9. Domicile actuel :
Rue : _____
Commune : _____
Département/Région : _____
Pays : _____
10. Adresse postale (si elle est différente de celle du domicile) :
Rue ou boîte postale : _____
Commune : _____
Département/Région : _____
Pays : _____
11. Numéro de téléphone : Domicile _____ Bureau _____
12. Numéro de télécopieur : _____

Deuxième partie : Identité de la victime (Personne décédée ou ayant subi des dommages corporels ou matériels) (À ne remplir que si la victime et le demandeur ne sont pas la même personne)

1. Lien de parenté entre la victime et le demandeur : la victime est/était votre ...
Conjoint ____ Enfant ____ Père/mère ____
(Veuillez joindre une pièce justifiant de votre parenté avec la victime, par exemple la photocopie certifiée conforme d'un acte de mariage, un acte ou un extrait de naissance, ou tout autre acte d'état civil)
2. Nom : _____ Prénom(s) : _____
3. Sexe : Masculin ____ Féminin ____
4. Situation de famille : Célibataire ____ Marié(e) ____ Divorcé(e) ____ Veuf/veuve ____
5. Nationalité : _____
6. Date de naissance (jour/mois/année) : _____
7. Lieu de naissance (commune et pays) : _____
8. Profession et employeur : _____
9. Revenu perçu au cours des douze mois ayant précédé le sinistre auquel se rapporte la demande d'indemnisation (précisez la monnaie) : _____
10. Domicile actuel :
Rue : _____
Commune : _____
Département/Région : _____
Pays : _____
11. Adresse postale (si différente de celle du domicile) :
Rue ou boîte postale : _____
Commune : _____
Département/Région : _____
Pays : _____
12. Numéro de téléphone : Domicile _____ Bureau _____
13. Numéro de télécopieur : _____

Troisième partie : Nature et montant du sinistre

1. Veuillez cocher ci-dessous la nature du sinistre :
 - a. Dommages corporels ____
(Dans ce cas, veuillez remplir la section A de la quatrième partie)
 - b. Décès ____
(Dans ce cas, veuillez remplir la section B de la quatrième partie)
 - c. Perte ou dommages concernant un bien immobilier (terrains, bâtiments) ____
(Dans ce cas, veuillez remplir la section C de la quatrième partie)

- d. Perte ou dommages concernant des biens mobiliers (par exemple, vêtements, effets personnels, mobilier ou équipement ménager, véhicule à moteur) ____
(Dans ce cas, veuillez remplir la section D de la quatrième partie)
2. Veuillez indiquer à quoi se rapporte la demande en cochant l'espace correspondant :
- a. Accident concernant un véhicule de l'ONU ____
 - b. Accident concernant un véhicule autre que de l'ONU ____
 - c. Locaux/terrain occupé(s) par l'ONU en vertu d'un contrat de location ____
(Veuillez joindre une photocopie certifiée conforme du bail signé)
 - d. Autre cas ____
3. Veuillez indiquer dans l'espace qui convient le montant total de l'indemnité demandée (en précisant la monnaie) :
- a. Dommages corporels : _____
 - b. Décès : _____
 - c. Perte ou dommages : biens immobiliers _____
 - d. Perte ou dommages : biens mobiliers _____

Quatrième partie : Renseignements détaillés [Ne remplissez que la ou les section(s) qui s'applique(nt)]

Section A. Cas de dommages corporels

1. Circonstances du sinistre :
 - a. Date et heure :
 - b. Lieu :
 - c. Identité, s'il y a lieu, du ou des fonctionnaire(s) de l'ONU concerné(s) (Soyez aussi complet que possible : nom, numéro de matricule, nationalité, unité, etc.) :
 - d. Identité des témoins éventuels (nom, adresse et numéro de téléphone, si possible) :
 - e. Numéro d'immatriculation du véhicule de l'ONU, s'il y a lieu :
 - f. Numéro d'immatriculation de tout autre véhicule concerné, s'il y a lieu, avec le nom et l'adresse de la compagnie d'assurance et le numéro de police (s'ils sont connus) :
2. Nature et gravité du préjudice corporel :
(Veuillez joindre toute pièce justificative utile, par exemple une photocopie certifiée conforme des observations du médecin traitant ou de l'hôpital ou de dossiers d'assurance permettant d'établir la nature et la gravité des blessures, la nature, l'intensité et la durée du traitement et le pronostic médical)
3. Nom, adresse et numéro de téléphone de tout médecin ayant examiné ou soigné le blessé et de tout établissement où le blessé a été hospitalisé :

4. Déroulement de l'accident et cause de la blessure :
(Veuillez répondre sur une feuille séparée, en faisant un croquis s'il y a lieu et en joignant si possible 1) une déclaration signée du ou des témoin(s) éventuel(s), 2) une photocopie certifiée conforme du rapport de la police locale si celle-ci a procédé à une enquête sur le sinistre et 3) des photographies pertinentes)
5. Si le dommage corporel subi par le demandeur ou la victime était couvert par une police d'assurance :
 - a. Nom et adresse de la compagnie :
 - b. Numéro de la police :
 - c. Si une demande d'indemnisation a été adressée à l'assureur, veuillez indiquer quelle suite y a été donnée, notamment en ce qui concerne les sommes éventuellement versées par la compagnie d'assurance et le décompte fourni par celle-ci :
6. Détail et justification du montant demandé :
(Veuillez joindre tout justificatif utile, par exemple factures détaillées acquittées ou quittances concernant les frais de médecin ou d'hôpital effectivement supportés)

Section B. Cas de décès

1. Circonstances du décès :
 - a. Date et heure :
 - b. Lieu :
 - c. Identité, s'il y a lieu, du ou des fonctionnaire(s) de l'ONU concerné(s) (Soyez aussi complet que possible : nom, numéro de matricule, nationalité, unité, etc.)
 - d. Identité des témoins éventuels (nom, adresse et numéro de téléphone, si possible) :
 - e. Numéro d'immatriculation du véhicule de l'ONU, s'il y a lieu :
 - f. Numéro d'immatriculation de tout autre véhicule concerné, s'il y a lieu, avec si possible le nom et l'adresse de la compagnie d'assurance et le numéro de police :
 2. Nom, adresse et numéro de téléphone de tout médecin ayant examiné ou soigné le défunt et de tout hôpital où le défunt a été admis :
 3. Circonstances et cause du décès :
(Veuillez répondre sur une feuille séparée, en faisant s'il y a lieu un croquis de l'accident et en joignant si possible 1) une déclaration signée du ou des témoin(s) éventuel(s), 2) une photocopie certifiée conforme du rapport de la police locale si celle-ci a procédé à une enquête sur le décès et 3) des photographies pertinentes)
 4. Si le décès était couvert par une police d'assurance :
 - a. Nom et adresse de la compagnie :
 - b. Numéro de la police :
 - c. Si une demande d'indemnisation a été adressée à l'assureur, veuillez indiquer quelle suite y a été donnée, notamment en ce qui concerne les sommes éventuellement versées par la compagnie d'assurance et le décompte fourni par celle-ci :
-

5. Détail et justification du montant demandé :

(Veuillez joindre tout justificatif utile, par exemple des factures détaillées acquittées ou des quittances concernant les frais de médecin, d'hôpital ou d'enterrement effectivement supportés)

Section C. Cas de perte ou de dommages concernant un bien immobilier

1. Circonstances du sinistre :

- a. Date et heure :
- b. Lieu :
- c. Identité, s'il y a lieu, du ou des fonctionnaire(s) de l'ONU concerné(s) (Soyez aussi complet que possible : nom, numéro de matricule, nationalité, unité, etc.)
- d. Identité des témoins éventuels (nom, adresse et numéro de téléphone, si possible) :
- e. Numéro d'immatriculation du véhicule de l'ONU, s'il y a lieu :
- f. Numéro d'immatriculation de tout autre véhicule concerné, s'il y a lieu, avec si possible le nom et l'adresse de la compagnie d'assurance et le numéro de police :

2. Description du bien :

- a. Type de bien (bâtiment d'habitation, bâtiment à usage commercial, terrain, etc.)
- b. Nom du propriétaire, tel qu'il figure sur le titre de propriété (Veuillez joindre une photocopie certifiée conforme du titre ou toute autre preuve du droit de propriété)
- c. Date d'achat ou d'acquisition du bien et pourcentage du droit de propriété (Si le demandeur ou la victime n'est pas propriétaire à 100 %, veuillez joindre une liste des autres propriétaires indiquant leur pourcentage respectif du droit de propriété) :
- d. Adresse du bien :
Rue :
Commune :
Département/Région :
Pays :
- e. Numéro de l'unité cadastrale (lot, maison, immeuble), s'il est connu :
- f. Âge et état du bâtiment au moment du sinistre (Veuillez joindre toute pièce permettant d'établir l'état du bien avant le sinistre, y compris si possible des photographies) :
- g. Surface de plancher ou superficie du terrain (en mètres carrés) :
- h. Prix auquel le bien a été acheté par le demandeur ou la victime :
- i. Coût estimatif des réparations non encore effectuées (Veuillez joindre les justificatifs voulus, faisant apparaître le montant du devis d'une ou plusieurs entreprises qualifiées et sans lien avec le demandeur ou la victime) :
- j. Montant effectif des travaux déjà exécutés, s'il y a lieu (Veuillez joindre les pièces voulues, telles que factures détaillées acquittées ou quittances, pour justifier des dépenses effectivement engagées) :

3. Circonstances et cause du sinistre :

(Veuillez répondre sur une feuille séparée, en faisant s'il y a lieu un croquis de l'accident et en joignant si possible 1) une déclaration signée du ou des témoin(s) éventuel(s), 2) une photocopie certifiée conforme du rapport de la police locale si celle-ci a procédé à une enquête sur le sinistre et 3) des photographies du bien prises après le sinistre)

4. Si le sinistre était couvert par une police d'assurance :

a. Nom et adresse de la compagnie :

b. Numéro de la police :

c. Si une demande d'indemnisation a été adressée à l'assureur, veuillez indiquer quelle suite y a été donnée, notamment en ce qui concerne les sommes éventuellement versées par la compagnie d'assurance et le décompte fourni par celle-ci :

5. Détail et justification du montant demandé :

(Veuillez joindre tout justificatif utile)

Section D. Cas de perte ou de dommages concernant des biens mobiliers

1. Circonstances du sinistre :

a. Date et heure du sinistre :

b. Lieu du sinistre :

c. Identité, s'il y a lieu, du ou des fonctionnaire(s) de l'ONU concerné(s) (Soyez aussi complet que possible : nom, numéro de matricule, nationalité, unité, etc.)

d. Identité des témoins éventuels (nom, adresse et numéro de téléphone, si possible) :

e. Numéro d'immatriculation du véhicule de l'ONU, s'il y a lieu :

f. Numéro d'immatriculation de tout autre véhicule concerné, s'il y a lieu, avec si possible le nom et l'adresse de la compagnie d'assurance et le numéro de police :

2. Description des biens :

a. Liste des articles endommagés, par catégorie (Veuillez joindre toutes pièces pouvant justifier de la propriété des biens) :

Vêtements

Effets personnels

Mobilier et équipement ménager

Véhicule à moteur

Divers

Pour chacune des catégories ci-dessus concernée par le sinistre, veuillez joindre une liste des biens perdus ou endommagés, en indiquant les éléments suivants pour chaque article :

1) Date d'achat par le demandeur ou la victime, prix d'achat et lieu de l'achat (Veuillez joindre une facture acquittée ou un reçu) :

- 2) Âge et état de l'article immédiatement avant le sinistre (Veuillez joindre toute pièce pouvant permettre d'établir dans quel état se trouvait l'article — notamment, si possible, des photographies) :
 - 3) Indiquez si l'article a été perdu ou en quoi il a été endommagé :
 - 4) Coût estimatif des réparations qui n'ont pas encore été effectuées (Veuillez joindre les justificatifs voulus, faisant apparaître le montant du devis d'un ou plusieurs réparateurs qualifiés et sans lien avec le demandeur ou la victime) :
 - 5) Montant effectif des réparations qui ont déjà été effectuées, s'il y a lieu (Veuillez joindre les pièces voulues, telles que factures détaillées acquittées ou quittances, pour justifier des dépenses effectivement engagées) :
 - 6) Estimation du coût de remplacement des articles irréparables (Veuillez joindre les pièces voulues pour établir le coût du remplacement de l'article par un article comparable acheté chez un ou plusieurs fournisseurs qualifiés et sans lien avec le demandeur ou la victime) :
 - 7) Prix d'achat effectif des articles qui ont déjà été achetés pour remplacer des articles irréparables (Veuillez joindre les pièces voulues pour établir les prix effectivement payés, telles que factures détaillées acquittées ou quittances, et pour établir que les articles de remplacement étaient effectivement comparables aux articles remplacés) :
3. Circonstances et cause du sinistre :
- (Veuillez répondre sur une feuille séparée, en faisant s'il y a lieu un croquis de l'accident et en joignant si possible 1) une déclaration signée du ou des témoin(s) éventuel(s), 2) une photocopie certifiée conforme du rapport de la police locale si celle-ci a procédé à une enquête sur le sinistre et 3) des photographies de chaque article prises après le sinistre)
4. Si le sinistre était couvert par une police d'assurance :
- a. Nom et adresse de la compagnie :
 - b. Numéro de la police :
 - c. Si une demande d'indemnisation a été adressée à l'assureur, veuillez indiquer quelle suite y a été donnée, notamment en ce qui concerne les sommes éventuellement versées par la compagnie d'assurance et le décompte fourni par celle-ci :
5. Détail et justification du montant demandé :
- (Veuillez joindre tout justificatif utile)

Cinquième partie : Déclaration sur l'honneur

1. Je déclare par les présentes comprendre que l'ONU tiendra compte, dans le calcul du montant de l'indemnité à payer, des sommes que le demandeur ou la victime pourrait avoir perçues ou être en droit de percevoir par ailleurs, que ce soit au titre d'une police d'assurance ou pour toute autre raison.
2. Je déclare sur l'honneur qu'autant que je sache les renseignements fournis dans la présente demande sont exacts.
3. Si la présente demande est présentée au nom d'un parent (conjoint, enfant, père ou mère), je déclare également sur l'honneur que je suis dûment habilité à la présenter.

 Signature du demandeur

 Nom du demandeur
 (en lettres majuscules)

À _____, le _____

VILLE DE _____ PAYS _____

En ce ____e jour du mois de _____ 19__ est comparu personnellement devant moi

_____, dont j'ai vérifié l'identité et dont j'atteste qu'il a signé le présent document.
 (Nom du demandeur)

 Visa notarial

**ANNEXE 5 : Circulaire du 6 août 1999 sur le respect du droit
international humanitaire par les Forces des Nations Unies, Doc. NU
ST/SGB/1999/13 (1999)**



Circulaire du Secrétaire général

Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies

Le Secrétaire général édicte les dispositions ci-après aux fins d'établir les principes et règles fondamentaux du droit international humanitaire applicables aux forces des Nations Unies qui mènent des opérations sous le commandement et le contrôle de l'Organisation des Nations Unies :

Article premier

Champ d'application

1.1 Les principes et règles fondamentaux du droit international humanitaire énoncés dans la présente circulaire sont applicables aux forces des Nations Unies lorsque, dans les situations de conflit armé, elles participent activement aux combats, dans les limites et pendant la durée de leur participation. Ils s'appliquent donc dans les interventions de contrainte et dans les opérations de maintien de la paix quand l'emploi de la force est autorisé dans l'exercice de la légitime défense.

1.2 La publication de la présente circulaire ne porte pas atteinte au statut protégé des membres des opérations de maintien de la paix en vertu de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, ni à leur statut de non-combattant, tant que les intéressés ont droit à la protection garantie aux civils par le droit international des conflits armés.

Article 2

Application du droit national

Les présentes dispositions ne constituent pas une liste exhaustive des principes et règles du droit international humanitaire qui s'imposent au personnel militaire et ne préjugent pas de leur application ni ne remplacent les lois

nationales auxquelles le personnel militaire reste soumis pendant toute la durée de l'opération.

Article 3

Accord sur le statut des forces

Dans l'accord sur le statut des forces conclu entre l'Organisation des Nations Unies et un État sur le territoire duquel une force des Nations Unies est déployée, l'Organisation s'engage à faire en sorte que la force mène ses opérations dans l'entier respect des principes et des règles énoncés dans les conventions générales applicables au comportement du personnel militaire. L'Organisation s'engage également à faire en sorte que les membres du personnel militaire de la force aient pleinement connaissance des principes et des règles énoncés dans ces instruments internationaux. L'obligation de respecter lesdits principes et règles pèse sur les forces des Nations Unies même en l'absence d'accord sur le statut des forces.

Article 4

Violations du droit international humanitaire

En cas de violation du droit international humanitaire, les membres du personnel militaire d'une force des Nations Unies encourrent des poursuites devant les juridictions de leur pays.

Article 5**Protection de la population civile**

5.1 La force des Nations Unies fait, à tout moment, une distinction claire entre civils et combattants et entre biens civils et objectifs militaires. Les opérations militaires sont dirigées uniquement contre des combattants et des objectifs militaires. Les attaques contre des civils ou des biens civils sont interdites.

5.2 Les personnes civiles jouissent de la protection accordée par le présent article, sauf si elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation.

5.3 La force des Nations Unies prend toutes les précautions possibles pour éviter et, en tout cas, pour réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens civils qui pourraient être causés incidemment.

5.4 Dans sa zone d'opérations, la force des Nations Unies évite, dans la mesure du possible, de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées et prend toutes les précautions nécessaires pour protéger la population civile, les personnes civiles et les biens à caractère civil contre les dangers résultant des opérations militaires. Les installations et le matériel militaires des opérations de maintien de la paix, en tant que tels, ne sont pas considérés comme des objectifs militaires.

5.5 Il est interdit à la force des Nations Unies de lancer des opérations susceptibles de frapper indistinctement des objectifs militaires et des personnes civiles, et des opérations dont on peut attendre qu'elles causeront incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile ou des dommages à des biens civils qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu.

5.6 La force des Nations Unies n'utilise pas de représailles contre les personnes civiles ou les biens à caractère civil.

Article 6**Moyens et méthodes de combat**

6.1 Le droit de la force des Nations Unies de choisir des méthodes et moyens de combat n'est pas illimité.

6.2 La force des Nations Unies respecte les règles qui interdisent ou limitent l'utilisation de certaines armes et méthodes de combat, en vertu des instruments pertinents du droit international humanitaire. Elle respecte, en particulier, l'interdiction d'utiliser des gaz asphyxiants, toxiques ou assimilés et des méthodes de guerre biologiques, des balles qui explosent, se dilatent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, et certains projectiles explosifs. L'emploi de

certaines armes classiques, comme les éclats non localisables, les mines antipersonnel, les pièges et les armes incendiaires, est interdit.

6.3 Il est interdit à la force des Nations Unies d'employer des méthodes de guerre qui peuvent causer des maux superflus ou des souffrances inutiles, ou qui sont conçues pour causer ou dont on peut attendre qu'elles causeront des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel.

6.4 Il est interdit à la force des Nations Unies d'utiliser des armes ou méthodes de combat de nature à causer des souffrances inutiles.

6.5 Il est interdit d'ordonner qu'il n'y ait pas de survivant.

6.6 Il est interdit à la force des Nations Unies de lancer des attaques contre des monuments artistiques, architecturaux ou historiques, des sites archéologiques, des œuvres d'art, des lieux de culte et des musées et bibliothèques qui constituent le patrimoine culturel et spirituel des peuples. Dans sa zone d'opérations, la force n'utilise pas ces biens culturels ou leurs environs immédiats à des fins qui peuvent les exposer à être détruits ou endommagés. Le vol, le pillage, le détournement et tout acte de vandalisme dirigé contre des biens culturels sont rigoureusement interdits.

6.7 Il est interdit à la force des Nations Unies d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires, les récoltes, le bétail et les installations et réserves d'eau potable.

6.8 La force des Nations Unies ne dirige pas contre les installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique, des opérations militaires susceptibles de provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, de causer des pertes sévères dans la population civile.

6.9 La force des Nations Unies ne dirige pas de représailles contre des biens et installations protégés en vertu du présent article.

Article 7**Traitement des civils et des personnes hors de combat**

7.1 Les personnes qui ne participent pas ou qui ne participent plus aux opérations militaires, y compris les civils, les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat pour cause de maladie, blessure ou détention, sont, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable fondée sur la race, le sexe, les convictions

religieuses ou tout autre critère analogue. Elles sont traitées avec tout le respect dû à leur personne, à leur honneur et à leurs convictions religieuses et autres.

7.2 Sont prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus : les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle; le meurtre et les traitements cruels tels que la torture, la mutilation ou toute autre forme de peine corporelle; les punitions collectives; les représailles; la prise d'otage; le viol, la prostitution forcée; toute forme de violence sexuelle, d'humiliation et de traitement dégradant; l'asservissement et le pillage.

7.3 Les femmes sont protégées spécialement contre toute atteinte à leur intégrité physique, en particulier contre le viol, la prostitution forcée et toute autre forme de violence sexuelle.

7.4 Les enfants font l'objet d'un respect particulier et sont protégés contre toute forme de violence sexuelle.

Article 8

Traitement des personnes détenues

La force des Nations Unies traite avec humanité et respecte dans leur dignité les membres des forces armées qu'elle détient et les autres personnes qui ne participent plus aux opérations militaires pour cause de détention. Sans préjudice de leur statut juridique, toutes ces personnes sont traitées conformément aux dispositions pertinentes de la troisième Convention de Genève de 1949 qui leur sont applicables *mutatis mutandis*. En particulier :

a) Leur capture et leur détention sont notifiées sans retard à la partie dont elles dépendent et à l'Agence centrale de recherches du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en particulier pour que les familles soient informées;

b) Elles sont gardées dans des lieux sûrs, donnant toutes les garanties possibles d'hygiène et de santé et ne sont pas détenues dans des régions exposées aux dangers de la zone de combat;

c) Elles ont le droit de recevoir des vivres et des vêtements, des soins d'hygiène et des soins médicaux;

d) Elles ne sont, en aucune circonstance, soumises à aucune forme de torture ou de mauvais traitement;

e) Les femmes privées de liberté sont gardées dans des locaux séparés de ceux des hommes et placées sous la surveillance immédiate de femmes;

f) Dans les cas où des enfants qui n'ont pas 16 ans révolus participent directement aux hostilités et sont arrêtés, détenus ou internés par une force des Nations Unies, ils

continuent à bénéficier d'une protection spéciale. En particulier, ils sont gardés dans des locaux séparés de ceux des adultes, sauf lorsqu'ils sont logés avec leur famille;

g) Le droit du CICR de rendre visite aux prisonniers et aux détenus est respecté et garanti.

Article 9

Protection des blessés, des malades et du personnel médical et de secours

9.1 Les membres des forces armées et autres personnes au pouvoir d'une force des Nations Unies qui sont blessés ou malades sont respectés et protégés en toutes circonstances. Ils sont traités avec humanité et reçoivent l'attention et les soins médicaux qu'exige leur état, sans distinction de caractère défavorable. Seules des raisons d'urgence médicale peuvent autoriser une priorité dans l'ordre des soins.

9.2 Toutes les fois que les circonstances l'autorisent, un armistice ou des arrangements locaux doivent être convenus pour permettre de rechercher et d'identifier les blessés, les malades et les morts laissés sur le terrain, et de les enlever, de les échanger et de les transporter.

9.3 La force des Nations Unies n'attaque pas les installations médicales ou les formations sanitaires mobiles. Celles-ci sont respectées et protégées en tout temps, à moins qu'elles ne soient utilisées, en dehors de leurs fonctions humanitaires, pour attaquer la force des Nations Unies ou pour commettre contre elle des actes dommageables.

9.4 La force des Nations Unies respecte et protège en toutes circonstances le personnel médical occupé exclusivement à rechercher, transporter ou soigner les blessés et les malades, ainsi que le personnel religieux.

9.5 La force des Nations Unies respecte et protège les convois de blessés et de malades ou de matériel médical de la même manière que les formations sanitaires mobiles.

9.6 La force des Nations Unies n'exerce pas de représailles contre les blessés, les malades ou le personnel, les installations et le matériel protégés en vertu du présent article.

9.7 La force des Nations Unies respecte en toutes circonstances les emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces emblèmes ne peuvent être employés à d'autres fins que d'indiquer ou de protéger les formations sanitaires et les installations, le personnel et le matériel médicaux. Toute utilisation abusive des emblèmes de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge est interdite.

9.8 La force des Nations Unies respecte le droit des familles de connaître le sort de ceux de leurs membres qui sont

ST/SGB/1999/13

malades, blessés ou décédés. Elle facilite à cette fin la tâche de l'Agence centrale de recherches du CICR.

9.9 La force des Nations Unies facilite les opérations de secours de nature humanitaire et impartiale et qui sont menées sans distinction de caractère défavorable; elle respecte le personnel, les véhicules et les locaux utilisés dans ces opérations.

Article 10

Entrée en vigueur

La présente circulaire entre en vigueur le 12 août 1999.

Le Secrétaire général
(Signé) Kofi A. **Annan**
